

DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

AU CONTRAT DE TRANSPORT

Des Compagnies de Chemins de Fer

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Juin 1932, à 14 heures

PAR

François CAIL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. BARTHÉLEMY, Professeur.

M. HAMEL, Professeur.

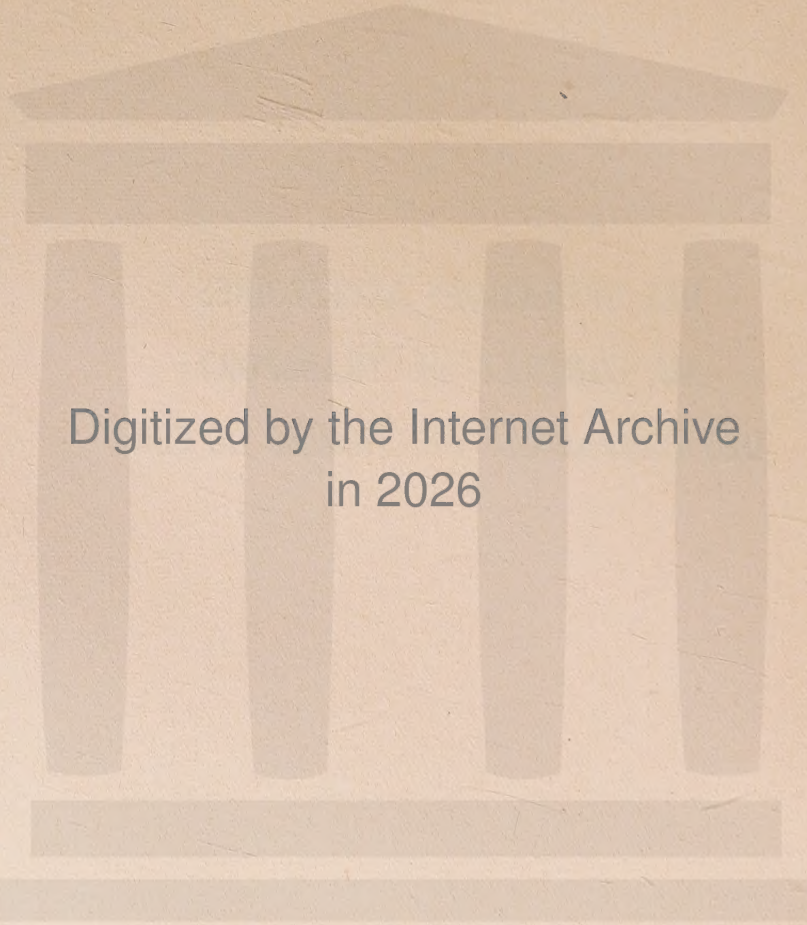
LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge, 45

PARIS (9^e)

1932

**DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES
AU CONTRAT DE TRANSPORT
DES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552606_0041

DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

AU CONTRAT DE TRANSPORT

Des Compagnies de Chemins de Fer

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Juin 1932, à 14 heures

PAR

François CAIL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants : M. BARTHÉLEMY, Professeur.

M. HAMEL, Professeur.

—:o:—

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge, 45

PARIS (9°)

1932

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le développement des chemins de fer pendant la seconde moitié du dix-neuvième siècle a été la condition de l'essor du commerce et de l'industrie. Au point de vue économique et même stratégique, les chemins de fer sont devenus un des rouages essentiels de la Nation.

Ce développement s'est manifesté d'abord par la création de nombreuses lignes nouvelles qui ont sillonné la France en tous sens, afin de relier les unes aux autres les grandes artères. Il s'est traduit également par un perfectionnement des transports qui ont été rendus plus rapides, plus confortables, plus agréables.

A cet égard, les Compagnies ne se sont pas bornées à la stricte exécution de leurs obligations contractuelles ; elles ne se sont pas contentées d'exécuter les transports dans les conditions de prix et de délais fixées par leurs cahiers des charges. En vue d'étendre leur industrie, elles ont été amenées à faire elles-mêmes ou à confier à des tiers qu'elles estimaient plus qualifiés, certaines opérations accessoires distinctes du transport proprement dit, mais qui contribuent précisément à l'améliorer.

Ce sont ces opérations accessoires que nous nous proposons d'étudier, au point de vue :

1° Du droit des compagnies de les effectuer ;

2° Du contrôle qui peut appartenir au ministre des Travaux Publics sur leur accomplissement ;

3° Des impôts particuliers dont les compagnies peuvent être de ce chef redevables.

La délimitation entre les opérations principales et accessoires ne s'impose pas à l'esprit avec évidence. Au premier abord, on serait tenté d'appliquer la qualification d'opérations accessoires à tout ce qui n'est pas le transport proprement dit, d'un point à un autre. On arriverait ainsi à une notion beaucoup trop large. Car, pour effectuer des transports, il faut préalablement établir des lignes, les équiper, construire des gares, se procurer du matériel, recruter du personnel, en un mot, organiser l'exploitation. Ces opérations ne constituent pas l'accessoire du transport. Elles représentent en réalité l'exercice par la compagnie de sa fonction de transporteur ; elles sont la condition de l'exploitation de la concession ; ce sont donc des opérations principales qui resteront, à ce titre, en dehors de notre étude.

La notion de l'opération accessoire doit être plus restreinte et s'appliquer à des opérations qui ne sont pas indispensables au transport proprement dit, mais qui tendent à une meilleure exploitation de la concession, et dont le produit, quoique confondu avec les recettes proprement dites des transports, peut néanmoins présenter un certain caractère d'individualité et figurer aux comptes sous une rubrique spéciale. On peut donc qualifier d'accessoires les opérations qui concourent directement ou indirectement au fonctionnement, à l'amélioration et au développement du transport.

Parfois, elles sont effectuées directement par les compagnies ; le plus souvent, elles le sont par un tiers qui est

étranger à la compagnie, mais a reçu d'elle une concession spéciale en vertu d'un contrat. Elles ne sont pas prévues explicitement par les cahiers des charges ; mais elles n'y sont pas interdites. Elles ont été la conséquence du développement progressif des transports par voie ferrée, conséquence elle-même de l'extension du commerce et de l'industrie pendant la deuxième partie du dix-neuvième siècle.

C'est le désir d'améliorer les conditions des transports qui a incité les compagnies à faire des opérations de ce genre. Les services accessoires se sont multipliés, à mesure que s'accroissaient les exigences de la vie moderne. La liste des opérations de ce genre, dont le but est, pour une part, d'agréments ou de perfectionner les transports de voyageurs, est impossible à dresser et s'augmente chaque jour. Les Compagnies ont accordé à des tiers des concessions dans les gares pour l'exploitation des librairies et commerce de journaux, des locations d'oreillers et couvertures, de bascules et distributeurs automatiques. Certaines gares toutes modernes, telles que la gare de l'Est à Paris, comportent maintenant des salles dites d'accueil, pourvues de salons de coiffure, d'établissements de bains, etc... Des appareils de T.S.F. sont même installés dans certains trains, si tant est que cette innovation constitue une manifestation du progrès. En dehors des gares, les compagnies ont également concédé à des tiers l'exploitation de services de voitures de voyageurs pour relier les gares à leur domicile, de services de factage et camionnage de marchandises.

En même temps que se développaient les services accessoires, la Jurisprudence en précisait la notion juridique. Elle l'a fait principalement à l'occasion de l'adjonction

à certains buffets d'hôtels à voyageurs pour permettre à ceux-ci de « se reposer au milieu d'un voyage trop long pour être achevé sans interruption ».

Ce n'est pas seulement dans l'intérêt des voyageurs que les compagnies ont été amenées à faire des opérations accessoires, mais aussi pour leur propre avantage, ou pour celui de leur personnel.

A cet égard, elles ont, en tant que sociétés commerciales, soucieuses des intérêts pécuniaires qui leur sont confiés (lesquels se confondent d'ailleurs avec ceux de l'Etat et ceux des usagers du service public), cherché à tirer parti des parcelles du domaine public inutilisées pour les besoins du transport. C'est ainsi qu'elles ont passé avec des tiers des contrats de publicité. Elles ont également procédé à des ventes de sous-produits (matériel hors d'usage, excédents d'eau, de charbon et d'énergie électrique, depuis qu'elles ont effectué, au moins partiellement, l'électrification de leur réseau).

En faveur de leur personnel, les compagnies ont organisé des économats, des cités ouvrières pour permettre à leurs agents de lutter contre la crise du logement.

Telles sont les opérations accessoires que nous nous proposons d'étudier au point de vue du droit pour les compagnies de les effectuer, du contrôle que le Ministre des Travaux Publics est en droit d'exercer à cet égard sur elles et enfin, des impôts particuliers dont elles peuvent être redevables.

La question de la légitimité des opérations accessoires est difficile à résoudre en raison du conflit des principes. En tant que personnes morales, les compagnies n'ont qu'une capacité restreinte à l'accomplissement de leur objet, tel qu'il résulte de leurs statuts. C'est le principe

de spécialité. Et cette restriction de capacité s'impose d'autant plus qu'elles sont chargées d'un service public et investies d'un monopole tout au moins de fait. Il importe donc, dans l'intérêt général, que leur capacité soit limitée à l'accomplissement de leurs obligations de concessionnaire et qu'elles n'abusent pas de leur monopole pour faire concurrence à d'autres commerçants, au détriment d'ailleurs du service public qu'elles doivent assurer. D'autre part, le domaine public ne leur a été concédé que pour l'exploitation de leur concession, c'est-à-dire pour l'exécution des transports de voyageurs et de marchandises. Elles n'en ont pas la libre disposition ; son utilisation à des fins étrangères aux opérations de transport proprement dites devrait donc leur être en principe interdite. Et comme un assez grand nombre d'opérations accessoires suppose une occupation du domaine public du chemin de fer par le concessionnaire, il y a là un obstacle sérieux au développement de l'activité des compagnies.

Mais celles-ci sont des sociétés commerciales qui peuvent, comme tous les particuliers, bénéficier de la liberté du commerce et de l'industrie proclamée par la Révolution. Chargées de faire fructifier les capitaux qui leur sont confiés par les actionnaires ou les obligataires, elles ont le droit et même le devoir d'étendre leur activité dans tous les domaines qui sont susceptibles de leur procurer des bénéfices.

Nous verrons comment la jurisprudence civile et administrative est arrivée à concilier ces principes opposés, notamment à l'aide de la théorie de l'accessoire qui détermine la limite de la capacité des compagnies. Et nous étudierons les sanctions qu'entraîne pour elle le

dépassement de cette capacité, notamment les actions en dommages-intérêts pour concurrence déloyale auxquelles elles s'exposent en pareil cas.

Ayant ainsi établi juridiquement la légitimité des opérations accessoires, nous nous proposons d'en faire un classement et une description, mais cela très rapidement. A cet égard, nous n'entendons nullement entrer dans les détails qui ne présenteraient pas un intérêt juridique réel; non seulement les opérations accessoires sont innombrables et se multiplient chaque jour, mais le type en diffère selon chaque compagnie. C'est donc simplement un tableau d'ensemble que nous entendons faire.

Nous rechercherons ensuite quels sont les pouvoirs de contrôle qui, en cette matière, appartiennent au Ministre des Travaux Publics. A raison de la domanialité publique, de l'intérêt général du service et même de l'intérêt financier de l'Etat, les compagnies ne peuvent pas jouir d'une liberté absolue, et le Ministre doit posséder un certain contrôle, soit un contrôle préventif s'exerçant à priori, avant l'acte, soit un contrôle financier s'exerçant à posteriori.

Enfin, nous rechercherons de quels impôts particuliers sont redevables les compagnies, et nous constaterons, avec un récent arrêt du Conseil d'Etat, que l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont elles sont affranchies pour les opérations principales, frappe à juste titre les opérations accessoires.

TITRE I

CAPACITÉ DES COMPAGNIES POUR EFFECTUER DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Etant donnée la notion de l'opération accessoire telle qu'elle vient d'être précisée, les compagnies ont-elles capacité suffisante pour l'effectuer ?

La question soulève quelques difficultés à raison du conflit des principes qui sont en présence. La Jurisprudence l'a résolue dans un certain nombre d'arrêts qui se sont efforcés, d'une part, d'établir le critérium de la capacité des compagnies, d'autre part, de déterminer les sanctions applicables aux cas de dépassement de cette capacité.

CHAPITRE PREMIER

CONFLIT DES PRINCIPES

SECTION I

ARGUMENTS

EN FAVEUR DE LA LÉGALITÉ DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

A) On peut s'étonner de voir poser la question de la capacité des compagnies. Celles-ci, en effet, sont des sociétés commerciales, douées de la personnalité morale

qui leur confère théoriquement les mêmes droits qu'aux individus, et leur permet notamment, au nom des principes de liberté proclamés par la Révolution, de cumuler plusieurs industries. La loi des 2-17 mars 1791, dans son article 7, s'exprimait ainsi : « Il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue auparavant de se pourvoir d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits. »

Sauf certaines restrictions de police édictées dans un intérêt général, toute personne peut cumuler plusieurs industries ou commerces à charge de payer les droits de patente correspondants. C'est ce qui a été expressément reconnu par le rapporteur de la loi précitée de 1791. (Voir le *Moniteur* du 17 février 1791, p. 194 et suivantes.) Et cela résulte au surplus des diverses lois sur les patentes. (Lois des 2 mars 1891, art. 14 ; 25 avril 1844, art. 7 ; 15 juillet 1880, art. 7 et 15.) Les individus sont libres de choisir le lieu de leur profession. Cette liberté est de droit public et ne saurait être refusée à personne, tant que la loi ne l'a pas expressément stipulé.

Pourquoi les compagnies de chemins de fer, sous le prétexte qu'elles constituent des personnes morales, ne jouiraient-elles pas de la même liberté qu'on accorde aux individus ? On ne saurait agir par induction pour restreindre ou annuler, au détriment de tel intérêt ou au profit de tel autre, une des libertés garanties à tous.

D'ailleurs, cette liberté d'agir a été reconnue aux compagnies de chemins de fer par un arrêt très ancien de la Cour Royale de Paris, du 8 avril 1847 (*Journal du Palais*,

1847, T. I., p. 521), et aux termes duquel : « Il ne résulte ni des termes exprès de l'acte de concession, du cahier des charges, ni même de leur esprit, qu'aucune restriction ait été apportée au droit qu'a une compagnie de se livrer à telle opération de commerce qui peut lui paraître utile. » En conséquence, précise cet arrêt, «... aucun intérêt privé n'a le droit d'interdire à la compagnie de se livrer à tel genre d'industrie que bon lui semble. La seule action utile réservée, dans ce cas, aux tiers, est celle d'une demande en dommages-intérêts pour le cas où, dans l'exercice de cette industrie, cette compagnie aurait employé des moyens frauduleux pour leur nuire ou leur aurait porté préjudice par une manœuvre déloyale en ne se renfermant pas dans les obligations imposées par le cahier des charges ».

B) Les nécessités pratiques viennent d'ailleurs renforcer cette idée de capacité des compagnies, et cela qu'il s'agisse d'opérations accessoires faites dans l'intérêt des voyageurs ou dans l'intérêt propre des compagnies, ou dans celui de leur personnel.

Dans l'intérêt des voyageurs, elles ont concédé à des tiers l'exploitation de buffets, d'hôtels terminus, de librairies de gares, d'appareils automatiques, de location d'oreillers et couvertures. Elles ont institué des services de transport de voyageurs entre leurs domiciles et les gares, des services de factage et camionnage des marchandises. Tout cela constitue un ensemble d'opérations éminemment profitables aux usagers du chemin de fer, qui, sans être indispensables, concourent au fonctionnement, à l'amélioration, au développement du transport. Le but poursuivi n'est pas étranger à celui qu'impose le contrat de concession, qui est de transporter les voya-

geurs et les marchandises dans les meilleures conditions possibles. Aujourd'hui, les transports doivent être accomplis dans les conditions de confort et d'hygiène qu'exige la vie moderne. Il faut que les compagnies suivent, ou même devancent, le progrès ; et il est désirable, au premier chef, que leur capacité ne soit pas restreinte par une conception trop étroite de leur rôle.

De même, dans leur propre intérêt, les compagnies utilisent des parcelles inemployées du domaine public, en passant avec des sociétés des contrats de publicité, en louant à des commerçants des locaux inutilisés dans les gares. Une vaste exploitation comme la leur comporte nécessairement la vente de sous-produits, du vieux matériel hors d'usage, des excédents d'eau, d'électricité. Vaut-on leur retirer cette source légitime de revenus ? Ce serait contraire à leur propre intérêt, c'est-à-dire à celui de leurs actionnaires, et à l'intérêt général, les usagers du chemin de fer étant eux-mêmes intéressés à la prospérité des compagnies.

Enfin, dans l'intérêt du personnel, elles ont, surtout depuis la guerre où les conditions économiques ont été bouleversées et où les difficultés de l'existence se sont singulièrement accrues, construit des cités ouvrières, créé des économats. Elles ont, par là, amélioré les conditions d'existence des agents et facilité ainsi leur recrutement. Il est souhaitable que, dans cet ordre d'idées, l'activité des compagnies ne soit pas restreinte ; il faudrait la stimuler plutôt que la réfréner.

SECTION II

OBJECTIONS

A LA LÉGALITÉ DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Cependant on doit bien reconnaître que certains principes paraissent au premier abord peu conciliables avec une liberté complète laissée aux compagnies.

A) Tout d'abord, il est à remarquer que beaucoup d'opérations accessoires, surtout celles faites dans l'intérêt des voyageurs, telles que les concessions de buffets, hôtels-terminus, librairies des gares, etc., supposent une emprise sur le domaine du Chemin de fer. Or, la loi du 15 juin 1845, article premier, dispose que « les chemins de fer construits et concédés par l'Etat font partie de la grande voirie », c'est-à-dire du domaine public (art. 538 du Code civil.) Ils sont comme tels inaliénables (art. 1128 Code civil), imprescriptibles (art. 2226 et 2229), non susceptibles d'expropriation (Conflits, 28 janvier 1899, *Annales* 1899, I. 167 ; Cass. 18 janvier 1916, *Annales* 1916, I. 156, etc...) et ils ne peuvent être grevés d'hypothèques, de servitudes ou de droits réels quelconques (Conseil d'Etat 23 mars 1900. L. (1) 233 ; 7 juin 1901, L. 520). Si, à l'origine, le mot de propriété a été employé pour caractériser le droit du concessionnaire, la théorie du droit réel est depuis longtemps abandonnée et l'on s'accorde à dire que le droit des compagnies sur le chemin de fer et toutes ses dépendances est purement mobilier, un droit de possession précaire et révocable. (Cass., 15 mai 1861, S. 61, I. 888). Il n'appar-

(4) L. ou Leb. signifient LEBON : *Recueil des Arrêts au Conseil d'État*.

tient qu'à l'Etat, soit de procéder à un changement d'affectation qui a pour effet de faire passer une parcelle d'un domaine public dans l'autre, après entente des Ministres intéressés, soit de prononcer un déclassement qui a pour effet de faire disparaître le caractère de domanialité publique et de transférer la parcelle déclassée, soit dans le domaine privé de l'Etat si elle a été acquise par lui, soit dans celui des compagnies si elle a été payée de leurs deniers. (Conseil d'Etat, 11 décembre 1874. Picard, T. II, p. 874 et suivantes).

Ainsi, sauf dans cette dernière hypothèse, les compagnies n'ont pas la libre disposition du domaine du chemin de fer. Affecté à l'usage de tous, le domaine public ne peut être accaparé par personne et n'est pas susceptible en principe d'être réservé à la jouissance exclusive d'un particulier.

Il y a donc, à cet égard, pour les opérations qui s'effectuent sur le domaine du chemin de fer, une difficulté qui est susceptible de s'opposer à la légitimité de ces opérations.

B) Il en existe une autre, du fait que les compagnies de chemins de fer sont des sociétés commerciales, par conséquent des personnes morales qui n'ont pas des droits aussi étendus que les personnes physiques, à cause du principe de « spécialité » en vertu duquel une personne morale ne peut exercer son activité que dans le but et pour la destination qui ont été fixés par son acte de constitution.

Les personnes publiques du droit administratif n'ont de capacité que celle que la loi leur attribue en les créant. Ce sont moins des personnes que des institutions chargées de certain service, qui ne peuvent accomplir aucun

acte qui ne soit prévu dans la disposition administrative qui crée le service. Un service, enseigne M. Berthélemy (11^e édition, p. 643), dont la fonction exclusive est l'enseignement, un lycée par exemple, ne saurait, par le fait d'une libéralité, se charger d'un rôle hospitalier.

En droit privé, civil ou commercial, le même principe doit s'appliquer. (Note de M. Planiol, sous Civ. Rej., 26 mai 1894, D. 1895. I. 217.) Sans rechercher si la personnalité que la loi attribue aux sociétés constitue une réalité ou une fiction, on peut affirmer que, sinon leur personnalité morale, du moins leur capacité, est limitée à leur fonction statutaire.

Or, aucune disposition des statuts des compagnies ne leur permet d'étendre leur activité à des opérations accessoires à la concession. Parfois même, on rencontre, dans les textes des concessions, des dispositions qui limitent expressément l'activité de la future société concessionnaire. Dans une note rapportée au S. 1882. 2. 169, M. Lyon-Caen cite l'art. 2 d'un décret du 27 mars 1874, déclarant d'utilité publique l'établissement d'un chemin de fer d'Anduze à Lézan, et ainsi conçu : « Cette société (concessionnaire) devra se renfermer strictement, à moins d'autorisation spéciale, dans l'objet de la présente concession ou des autres concessions de chemins de fer qui pourront lui être faites ultérieurement ». De même l'article 2 du décret du 29 avril 1874 déclarant d'utilité publique l'exécution du chemin de fer d'Arzew à Saïda, disposait que « la société concessionnaire devra se renfermer, à moins d'une autorisation spéciale du Gouvernement, dans l'objet des statuts en date du 13 février 1873 ».

Bien que les textes et statuts des grandes compagnies

ne contiennent pas de dispositions analogues, les mêmes principes les régissent. Et c'est une interprétation stricte qu'il convient de faire de ces textes ou statuts, dont elles doivent rester prisonnières, ce qui tendrait à faire admettre l'illégalité de toutes opérations autres que celles faisant l'objet proprement dit des concessions.

C) Cette idée prend plus de force encore, si l'on songe que la constitution des grandes compagnies a été faite sous le régime de l'article 37 du Code de Commerce, qui a précédé celui de la loi du 24 juillet 1867, inaugurant un régime de liberté. On sait, en effet, qu'avant cette loi, les sociétés anonymes ne pouvaient se former qu'avec l'autorisation du Gouvernement ; leurs statuts devaient être approuvés par lui, et elles étaient soumises à sa surveillance. Sous ce régime, une société ne pouvait pas modifier son objet ni entreprendre des opérations d'une nature nouvelle sans qu'une autorisation spéciale lui fût donnée. (Cass., 16 juillet 1838. S. 38. I. 589 ; 5 juillet 1865. S. 65. I. 441 ; note Lyon-Caen, sous Aix 15 février 1882. S. 82. 2. 169.)

D) Les compagnies sont d'ailleurs des sociétés commerciales concessionnaires d'un service public. Or, peut-on dire, dans l'intérêt général, et dans l'intérêt particulier du service qu'elles ont pour mission d'assurer, il importe qu'elles ne s'écartent pas de leur objet, que toute leur activité tende au but pour lequel elles ont été créées. Leur permettre de s'évader de leurs statuts et de leurs cahiers des charges, pour se livrer à des opérations qui peuvent être plus rémunératrices, mais sont différentes de l'exploitation proprement dite de leur concession, c'est risquer de compromettre la marche d'un grand service public qui intéresse la prospérité générale du pays. C'est

ce qu'exprimait l'exposé des motifs de la loi de 1845 à la Chambre des Pairs le 29 janvier 1844 : « Les compagnies de chemins de fer sont investies d'un véritable monopole pour le transport des voyageurs et des marchandises sur les lignes qui leur sont concédées. Ce monopole doit rester essentiellement renfermé dans les limites et les conditions qui leur sont assignées. »

E) C'est également risquer de compromettre les finances de l'Etat. Si ce dernier a accordé son aide financière aux compagnies, s'il a, jusqu'à la convention du 28 juin 1921, stipulé à leur profit une garantie d'intérêt, c'est en considération de l'objet très précis de leur concession. Leur permettre, sans aucune restriction, de s'en éloigner, c'est risquer d'entraîner l'Etat dans des aventures financières plus ou moins périlleuses, auxquelles il était loin de songer lors de la création des compagnies.

F) Ajoutons enfin que les intérêts particuliers des tiers demandent à être sauvegardés. Si les compagnies ne sont pas investies d'un monopole de droit, elles ont du moins un monopole de fait résultant de ce que, pratiquement, on ne consent pas des concessions multiples pour desservir les mêmes lieux. Ce monopole doit être limité à l'objet déterminé par le cahier des charges. L'utiliser en vue d'un autre objet sous prétexte de liberté du commerce et de l'industrie, constituerait de la part des compagnies un abus de monopole qui risquerait de faire aux tiers une concurrence dangereuse et préjudiciable.

Telles étaient les principales objections que rencontrait la question de la légalité des opérations accessoires des chemins de fer. On comprend que la jurisprudence et la doctrine aient hésité avant de se prononcer.

La solution a d'ailleurs été la conséquence d'une lente

évolution. C'est peu à peu et sous la pression des nécessités pratiques et du progrès que s'est dégagé le critérium de la capacité des compagnies. C'est ce que va nous montrer l'étude des arrêts qui ont été rendus, tant par les tribunaux administratifs que par les tribunaux civils.

CHAPITRE II

SOLUTION DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE ET CIVILE

SECTION I

DOMANIALITÉ PUBLIQUE

Tout d'abord, le fait que la plupart des opérations accessoires entraînent une emprise sur le domaine public n'a jamais été retenu par la jurisprudence comme une objection sérieuse à la légalité de ces opérations, à cause du droit qui a été reconnu aux compagnies sur le domaine public par le Conseil d'Etat.

La notion juridique du droit des compagnies sur le domaine public, d'abord incertaine, s'est peu à peu précisée. Après être allé, tout à fait à l'origine, jusqu'à reconnaître aux compagnies concessionnaires un droit qui n'était autre que le droit de propriété, voici que, depuis la loi de 1845, on ne leur reconnaissait, sinon aucun droit, du moins qu'un droit « purement mobilier essentiellement précaire et révocable ». (Cass., 15 mai 1861, D. 61. I. 225.)

Mais des tempéraments ont été admis. Les tribunaux judiciaires ont reconnu aux compagnies, d'une part, l'exercice des actions possessoires pour réprimer les troubles de possession commis à l'encontre du domaine du chemin de fer (Cass., 5 nov. 1867, D. 68. I. 117 ; 10 janvier 1883. D. 83. I. 460), d'autre part, l'exercice de l'action en bornage en vertu de l'article 29 du cahier des charges, actions qui est inconciliable avec un droit exclusivement mobilier.

En harmonie avec sa jurisprudence sur les permissions de voirie, le Conseil d'Etat a fini par reconnaître aux compagnies un « droit exclusif de jouissance », de nature administrative, distinct du droit réel proprement dit, mais compatible avec la domanialité publique.

C'est ce qu'ont précisé notamment les arrêts du 25 mai 1906 (P.O. c. Ministre du Commerce. S. 08. III. 65 et note de M. Hauriou) et du 10 juin 1910 (Cie P.L.M., c. l'Etat Lebon 460.)

Dans la première espèce, il s'agissait de savoir si une indemnité était due à la Cie d'Orléans pour le débroussaillage des talus du chemin de fer sur lesquels l'Etat s'est réservé, par l'article 58 du cahier des charges, de poser les appareils nécessaires aux lignes télégraphiques. Le Conseil d'Etat a admis le droit de la compagnie à une indemnité, parce que son « droit exclusif de jouissance » de ces parcelles du domaine public lui avait été enlevé, et que l'usage exclusif que l'Etat avait entendu en faire, avait occasionné pour la compagnie des frais de débroussaillage qu'elle avait le droit de se faire rembourser.

Dans la deuxième espèce, il s'agissait de la prise de possession par l'Etat, en vue de la construction d'une

ligne de chemin de fer concédée à la Cie P.O., de terrains dépendant d'une ligne concédée à la Cie P.L.M. Cette dernière, privée des avantages qu'elle aurait pu retirer de ces terrains et atteinte ainsi dans son droit exclusif de jouissance, s'est vue reconnaître le droit à une indemnité.

C'est ce droit exclusif de jouissance que la Compagnie peut céder à un tiers auquel elle accorde, moyennant redevance, le droit d'occuper une parcelle du domaine public, en vue de l'exécution d'une de ces opérations accessoires, telles que l'exploitation d'un buffet, d'un hôtel terminus, d'une librairie de gare, etc...

L'acte qui opère cette cession pour une période convenue, constitue-t-il à proprement parler un bail ? Certains auteurs l'ont soutenu (note de M. Lalou, D. 1920, 2. 81 ; note de M. Wahl, S. 1895, I. 246). La jurisprudence s'est toujours refusée à employer cette appellation. (Paris, 26 mars 1920. D. 1920. 2. 81 ; Trib. Seine, 10 juin 1929 et note de M. Waline, D. 1929.2.135; Paris 14 octobre 1921. D. 1922. 5. 2; Paris 19 mars 1923. D. 23. 2. 61 et la note ; Douai 30 novembre 1927, Annales des chemins de fer 1928, p. 90.) Elle n'a cessé de proclamer que les buffets installés dans les gares étaient des dépendances du domaine public, qu'ils ne constituaient pas des fonds de commerce et ne pouvaient faire l'objet d'un bail proprement dit. Elle en a déduit que le tenancier d'un buffet n'a pas droit au bénéfice de la loi du 30 juin 1926 sur la propriété commerciale et qu'une commission arbitrale de loyers est incompétente pour connaître d'une difficulté entre une compagnie et un tiers à qui elle a accordé un droit de jouissance sur une partie du domaine public, enfin que la loi du 17 mars 1909 sur les ventes de fonds

de commerce était inapplicable. (Paris, 19 mars 1923, précité.)

Ce qui doit faire écarter l'appellation de bail, cependant communément employée, c'est que le droit du concessionnaire est essentiellement précaire et révocable. Mais il faut s'entendre sur ces expressions et sur la portée de la faculté de révocation laissée à la compagnie. Cette faculté ne peut s'exercer que dans l'intérêt du domaine et de l'exploitation du service du chemin de fer ; c'est ce que M. Hauriou appelle dans la note ci-dessus rapportée « la ligne de précarité ». Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser cette notion dans l'affaire de la Cie P.O. c./ François, 13 mars 1903 (L. 243) où il s'agissait d'une demande d'indemnité dirigée par un commerçant gêné dans l'exploitation de son établissement installé sur le domaine public de l'Etat en vertu d'une concession, par les travaux de prolongation des lignes jusqu'à la gare d'Orsay.

« Considérant d'une part, porte l'arrêt, que si l'art. 18 du cahier des charges porte que la résiliation aura lieu à toute époque, lorsqu'un intérêt de service exigera la démolition du chalet, cette résiliation n'a été prononcée à aucun moment, et que le sieur François a continué à verser les termes échus de la redevance imposée ; que, d'autre part, à défaut d'une clause expresse, la précarité des autorisations sur le domaine public n'existe que dans l'intérêt même du domaine sur lequel elles ont été accordées ; que dans ces conditions, la Cie n'est pas fondée à se prévaloir du caractère précaire de la concession du sieur François pour se refuser à réparer le dommage qui aurait été la conséquence directe de l'exécution des travaux. »

Et M. Hauriou, commentant cette décision, s'exprime ainsi : « On voit, ici encore, se dessiner la thèse de la précarité ; la concession n'est précaire que dans l'intérêt du domaine sur lequel elle a été accordée et en somme dans l'intérêt du service affectataire. Une concession accordée sur une place publique ou dans une rue n'est précaire que dans l'intérêt du service de la voirie de cette place ou de cette rue, mais elle n'est pas précaire au regard des travaux qui s'accomplissent dans le sous-sol de la voie publique, dans l'intérêt d'un chemin de fer qui représente un autre service. » (Adde. : Conseil d'Etat, 3 février 1905, Cie des Omnibus, Lebon, p. 110 ; 19 mai 1905, Ministre du Commerce et des Travaux Publics ; 11 mai 1906, Ministre du Commerce et des Travaux Publics, S. 1906. 3. 145 et la note de M. Hauriou.)

SECTION II

THÉORIE DE L'ACCESSOIRE

Les objections précédemment formulées contre la légalité des opérations accessoires n'ont pas paru devoir entraîner par elles-mêmes la condamnation des dites opérations.

La Jurisprudence ne les a pas ignorées, car elles ont leur valeur. Le principe de spécialité, bien qu'il n'ait été formulé par aucun texte positif, ressort de l'économie générale de notre législation et ne peut pas être mis en doute. Personne ne peut contester qu'il serait contraire tout à la fois à l'intérêt général, à l'intérêt du service public, aux intérêts financiers de l'Etat et des particuliers, de laisser les compagnies abuser de leur monopole

de fait pour se livrer sans retenue à des opérations étrangères à leur exploitation.

Mais c'est précisément dans ces objections que la Jurisprudence a puisé les raisons de limiter le droit des compagnies, et la justification de sa théorie de « l'accessoire ».

A) *Premières applications jurisprudentielles
de la théorie de l'accessoire*

Cette théorie est déjà en germe dans un arrêt de la Cour de Paris du 16 décembre 1836 (D. 37. 2. 95) statuant sur la question de savoir si les maîtres de pension devaient être réputés commerçants à raison de leurs achats de denrées et autres objets nécessaires à la nourriture et aux besoins de leurs élèves. « Le but principal de ceux qui tiennent des établissements d'instruction, porte cet arrêt, n'est pas la revente des objets qu'ils achètent pour la nourriture de leurs élèves, et les bénéfices qu'ils peuvent faire sur les denrées qui se consomment dans leurs maisons sont purement accessoires à l'objet principal de l'établissement, c'est-à-dire à l'instruction et à l'éducation des enfants. »

Cette théorie de l'accessoire a trouvé son expression la plus complète dans l'arrêt de cassation du 13 mars 1906 relatif à la salle des fêtes du Palais d'Orsay. Mais les formules de cet arrêt ne sont que la suite d'une lente évolution, dont il est intéressant de retracer les phases.

C'est à l'occasion des contraventions pouvant résulter de l'introduction dans l'enceinte du chemin de fer des fermiers des buffets que la question s'est d'abord posée.

L'ordonnance du 15 novembre 1846, art. 61, portait :

« Il est défendu à toute personne étrangère au service du chemin de fer de s'introduire dans l'enceinte du chemin de fer, d'y circuler ou stationner... »

D'autre part, l'art. 70 de la même ordonnance spécifiait : « Aucun crieur, vendeur ou distributeur d'objets quelconques ne pourra être admis, par les compagnies à exercer sa profession dans les cours ou bâtiments des stations et dans les salles d'attente destinées aux voyageurs qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Préfet du département. » (Cf. art. 66 du décret du 1^{er} mars 1901, modifié par l'art. 89 du décret du 11 novembre 1917.) Suivant la formule expressive de M. Féraud-Giraud « les gares de chemin de fer ne peuvent s'ouvrir que par deux clefs : celle de la compagnie responsable de l'ordre et de la sécurité chez elle ; celle de l'autorité préfectorale en vertu du droit de police ».

Saisi, en 1850, de la question de savoir si un fermier de buffet et sa servante, pourvus de l'autorisation précitée, pouvaient être considérés comme des personnes étrangères au service du chemin de fer, la Cour de Montpellier a jugé que la défense faite par l'art. 61 de l'Ordonnance du 15 novembre 1846 de s'introduire dans l'enceinte du chemin de fer s'appliquait à ces personnes. La Cour a décidé que la bonne foi n'étant pas admise en matière de contravention : « par cela seul que Numa Sabatier s'est introduit dans l'enceinte du chemin de fer, qu'il y a circulé et stationné, il est en état de contravention et doit être déclaré coupable ; que Numa Sabatier objecte vainement que le chef de gare de Cette, faisant fonction de directeur, lui a accordé la permission de s'introduire, de circuler et de stationner dans l'enceinte du chemin de fer ; que ce fait, dont la vérité a été confirmée

par les débats, ne saurait enlever à l'acte de Numa Sàbatier son caractère de contravention...; que, s'il pouvait en être différemment, la police et la sûreté des chemins de fer seraient à chaque instant compromises ; qu'il suffirait d'une permission légèrement accordée, pour que des personnes mal intentionnées et dont les mauvais desseins ne seraient pas suspectés, pussent être introduites dans l'enceinte de ces chemins, s'y rendre coupables des actes les plus graves et de nature à amener des catastrophes... » (24 juin 1850, Cour de Montpellier. D. 50. 2. 105.)

Le 10 août 1858 (D. 1859. 2. 152), la Cour de Colmar jugeait dans un sens plus libéral « qu'à côté de ce qu'il y a de plus important dans l'intérêt de la locomotion, de la sûreté des voyageurs et de leurs bagages ou marchandises, et dans l'intérêt de l'ordre à maintenir dans les gares, et qui constitue le service essentiel, il y a aussi des services secondaires qui répondent à des besoins auxquels il a fallu pourvoir ; que, parmi ces services, se placent évidemment les établissements de buffets ou restaurants où les voyageurs peuvent trouver, tout de suite et sans déplacement, ce qui est nécessaire à une alimentation parfaitement appropriée aux circonstances de lieu, d'heure et des dispositions corporelles des voyageurs ; qu'il faut donc considérer ces établissements comme des accessoires indispensables, etc... »

Peu de temps après, un arrêt de la Chambre criminelle du 29 décembre 1860 (D. P. 1861. 5. 71) proclamait que la défense de s'introduire dans l'enceinte du chemin de fer ne s'appliquait qu'aux « personnes étrangères au service » et que ces expressions « excluent dès lors toutes les personnes qui participent à l'un ou à l'autre de ces

services ; que les buffets que les compagnies de chemins de fer doivent établir à certaines stations déterminées constituent l'un de ces services... »

B) Interdiction des ventes de charbon

Plus tard, la question de la légalité des opérations accessoires se posa à nouveau, mais sous une autre forme, à l'occasion d'actions en dommages-intérêts intentées contre une compagnie par des commerçants ou industriels qui se prétendaient lésés par des actes de concurrence déloyale.

De telles actions en indemnité furent intentées contre les compagnies, d'abord en 1865, par des négociants en charbon qui protestaient contre la vente au détail par la Cie de l'Est des charbons provenant des Mines de Sarrebruck, puis par des hôteliers ou restaurateurs qui se prétendaient lésés par la concurrence des buffets ou hôtels-terminus des compagnies.

L'instance de 1865 est particulièrement intéressante parce qu'elle a été résolue contre la compagnie, et cela successivement par le tribunal de Commerce de la Seine, la Cour de Paris et la Cour de Cassation. L'arrêt de la Chambre civile (Civ. rép. 5 juillet 1865. D. 65. 1. 347) relève avec le plus grand soin les agissements de la compagnie tels qu'ils ont été constatés par les juges du fond : la Compagnie du Chemin de fer de l'Est « vendait habituellement sur son parcours les menues houilles faisant partie des charbons qu'elle achetait à l'état de tout venant aux mines de Sarrebruck et dont le poids s'élevait annuellement à près de 50.000 tonnes. » En second lieu, ces achats, que la compagnie était libre de ne pas faire (à

la différence des reventes de vieux matériel avec lequel elle prétendait faire une assimilation), avaient lieu « dans un but de spéculation et les ventes se poursuivaient sur toute l'étendue du réseau, moyennant des prix où la valeur de la marchandise était confondue avec celle du transport et qui étaient réduits et variables suivant les besoins de la concurrence ». C'est dans ces conditions que la Chambre Civile déclare justifiée l'allocation d'une indemnité aux négociants auxquels la compagnie a fait une concurrence nuisible.

Ce qui est intéressant à relever, c'est le motif de droit sur lequel se fonde l'arrêt : « Attendu, dit-il, que les compagnies de chemins de fer doivent se renfermer dans les limites qui leur sont assignées par leurs statuts ; que l'interdiction, pour la Cie du chemin de fer de l'Est, d'exercer le commerce du charbon de terre, ressort de la nature de la concession qui lui a été faite ». C'est donc sur le principe de spécialité que se fonde l'arrêt, renforcé par une interprétation stricte des statuts et du cahier des charges, et c'est parce que la Cie de l'Est avait, dans un but de spéculation, exercé son activité sur un objet étranger à l'exploitation du réseau, que ses agissements ont été déclarés illicites.

C) *Liberté d'exploitation des buffets et hôtels-terminus*

C'est sans doute cet arrêt qui a incité les hôteliers et restaurateurs à entreprendre une lutte que l'on peut qualifier d'acharnée contre l'établissement des hôtels-terminus. Les hôtels de la gare Saint-Charles de Marseille, de la gare de Bordeaux Saint-Jean, de la gare d'Orsay à Paris ont été l'objet d'instances successives, qui se sont

toutes terminées par le rejet de l'action en concurrence déloyale dirigée contre les compagnies ou leurs concessionnaires et qui ont donné lieu à deux arrêts de Cassation fixant définitivement les principes.

En ce qui concerne le Terminus Hôtel de la gare de Marseille, le pourvoi dirigé par les hôteliers contre un arrêt de la Cour d'Aix du 15 février 1882 qui les avait déboutés, s'appuyait principalement sur l'article 37 du Code de commerce et le régime des sociétés anonymes constituées avant la loi de 1867. Il invoquait la nature de la concession, d'où il résultait que la compagnie ne peut exercer d'autre industrie que celle du transport des voyageurs et des marchandises et que la construction d'un hôtel ouvert au public sans distinction et sans tarification préalable excède les limites de la concession. Sur le rapport de M. le conseiller Féraud-Giraud, la Chambre des Requêtes (Req. 19 décembre 1882. D. 83. 1. 57) a rejeté le pourvoi, en proclamant que les compagnies ont « le droit d'apporter, sous la surveillance de l'administration, toutes les améliorations possibles dans les services qui leur sont confiés...; que la construction et l'exploitation de cet hôtel ...n'était que le développement naturel et l'amélioration du service des transports des voyageurs qui leur est confié ; que les conditions dans lesquelles cet hôtel fonctionne en limitent l'usage aux voyageurs qui veulent profiter de sa proximité de la gare pour s'y reposer au milieu d'un voyage trop long pour être achevé sans interruption ». Ce dernier « considérant » de l'arrêt mérite d'être retenu. Le tribunal de commerce de Bordeaux avait ordonné que la compagnie ne recevrait dans cet hôtel que des voyageurs munis de billets délivrés par elle dans une de ses gares. L'arrêt d'Aix

avait estimé que « rien ne justifie les restrictions que le tribunal lui a imposées en déclarant qu'elle ne pourrait y recevoir que des voyageurs munis d'un billet... ; que ces restrictions sont, ou illusoires, ou d'une exécution à peu près impossible et que la meilleure garantie qui puisse être offerte aux hôteliers de Marseille contre les abus que la compagnie voudrait faire de sa situation pour leur nuire, résulte de la place qu'occupe l'hôtel qui leur fait ombrage et dont ils demandent la fermeture ; attendu, en effet, que cet hôtel, étant placé à une grande distance du centre de la ville répugne, par cela même, à tout séjour prolongé et ne peut guère attirer en réalité que ceux des voyageurs qui veulent profiter de sa proximité de la gare pour s'y reposer au milieu d'un voyage trop long pour être achevé sans interruption ».

Il est à remarquer que la Chambre des Requêtes a cru, dans son arrêt, devoir retenir les conditions particulières d'établissement et d'exploitation de l'hôtel en question, d'où il suit que, si ces conditions avaient été différentes, la solution n'aurait peut-être pas été la même.

En ce qui concerne le Terminus-Hôtel de la gare de Bordeaux Saint-Jean, le syndicat des hôteliers demandait à prouver que l'hôtel était trop vaste, « qu'il y a plus de trente chambres mises à la disposition des voyageurs et que ceux-ci y sont accueillis en nombre considérable ». Le tribunal, dans son jugement du 12 janvier 1898 (D. 1899. 2. 44) répond « qu'aucune limitation n'est imposée à la Cie du Midi pour le nombre des chambres de voyageurs ; qu'il n'y a ainsi pour elle aucune obligation de restreindre à un chiffre déterminé la clientèle de cet hôtel ». Et le jugement ajoute : « Attendu qu'il est inad-

missible qu'on puisse rechercher les raisons pour lesquelles chaque voyageur, descendu au Terminus Hôtel croit devoir y faire un séjour de longue ou brève durée; qu'on ne peut, en outre, se livrer à des investigations vexatoires sur le trajet de ce voyageur avant son arrivée au Terminus-Hôtel ou sur celui qu'il se propose de parcourir à son départ ».

Ainsi, ni la situation de l'hôtel (arrêt de 1882), ni son importance, ni la longueur des séjours, ni les raisons pour lesquelles le voyageur descend au Terminus, ni les trajets qu'il peut faire avant son entrée ou après sa sortie ne doivent être prises en considération par le juge pour apprécier la légalité de l'exploitation. Le droit des compagnies tend ainsi à s'affirmer chaque fois davantage.

C'est dans l'instance relative à l'Hôtel d'Orsay qu'il va trouver son expression la plus parfaite.

Deux procédures ont été successivement engagées, la première relative au droit de la Cie d'Orléans de procéder à la construction, la seconde relative au droit d'exploiter la « Salle des Fêtes ».

L'arrêt de la Cour de Paris du 2 août 1900 (D. 1900. 2. 484) relève spécialement « le but » poursuivi consistant dans « l'amélioration des conditions générales des transports, par suite des facilités qu'elle offre aux voyageurs ; que cette amélioration, dont le public est appelé à profiter dans les mêmes conditions que la création plus ancienne et non critiquée de buffets, restaurants, librairies, etc., installés dans l'intérieur des gares et stations, n'apparaît point dans les circonstances spéciales où elle intervient, comme un abus de son monopole commis par la compagnie dans son intérêt exclusif. »

Les hôteliers ne se tinrent pas pour battus, et, dans une seconde instance, critiquèrent non plus l'hôtel en lui-même, mais l'extension donnée à son exploitation du fait de la location de salles pour bals, soirées, réunions et banquets, en prétendant qu'un pareil mode d'exploitation qui s'adressait à un public différent de celui des voyageurs proprement dits constituait une industrie nettement étrangère à celle résultant des conventions de concession.

La question ainsi soulevée était délicate.

Dans son jugement du 20 mai 1901, le Tribunal de commerce de la Seine avait déclarée fondée l'action des hôteliers. Conformément au critérium consacré par les arrêts précités, il a recherché si l'exploitation de cette branche particulière d'industrie constituait réellement une amélioration offerte aux voyageurs, et pouvait être considérée comme un perfectionnement de l'exploitation concédée. Il a répondu négativement et considéré que la location de cette salle des fêtes constituait de la part de la compagnie « un usage abusif de son monopole ».

La Cour de Paris (arrêt du 18 février 1903, D. 1903. 2. 485) a infirmé cette décision, en considérant qu'il n'a pas été démontré « qu'à Paris cette industrie de soirées et grands repas fût toujours distincte de l'exploitation normale d'un très vaste hôtel ; qu'il ressort au contraire des documents de la cause que beaucoup de maîtres d'hôtel font, dans leur immeuble, commerce de location de salles et entreprise de réunions diverses ».

Le 13 mars 1906 (S. 1907. 1. 517), la Chambre civile rejette le pourvoi : « Attendu que, par une appréciation souveraine des documents de la cause, l'arrêt déclare en fait que l'usage de la salle désignée expressément dans

les plans approuvés sous le nom de grande salle des fêtes et servant aux banquets, bals, soirées et réunions diverses n'est que l'accessoire de l'exploitation générale de cet hôtel terminus ».

Il semble que cet arrêt soit critiquable. Il a peut-être d'abord donné une extension trop importante à la notion de l'accessoire. Il considère la location de cette « grande salle des fêtes » comme l'accessoire de l'exploitation de l'hôtel, laquelle était elle-même l'accessoire de l'exploitation ferroviaire. Il s'est attiré ainsi des observations comme celles qu'a formulées M. Jossierand dans son traité des Transports et que nous discuterons plus loin.

En second lieu et surtout, l'arrêt en question, qui est un arrêt de rejet, semble réduire à une simple question de fait la légalité des opérations accessoires. En cela, il se différencie des deux autres arrêts que nous avons analysés, celui de 1865 et celui de 1882 qui, tout en rejetant également le pourvoi, impliquent un contrôle de la Cour de Cassation sur les faits souverainement constatés par les juges du fond. L'arrêt de 1865 relève bien les circonstances dans lesquelles la Cie de l'Est, d'après la décision attaquée, faisait le commerce des houilles ; mais il contrôle la qualification légale de faute admise par les juges du fond et consistant en une concurrence déloyale aux commerçants de houille ; « qu'il suit de là, dit-il, qu'en faisant droit par l'allocation de dommages-intérêts à la demande dirigée à ces fins par les demandeurs contre la Cie de l'Est, l'arrêt attaqué, loin de violer aucune des dispositions invoquées à l'appui du pourvoi, en a fait à la cause une juste et saine application ».

Il en est de même de l'arrêt de 1882. Au contraire, l'arrêt de 1906 est fondé tout entier sur ce que, « par

une appréciation souveraine des documents de la cause, l'arrêt déclare en fait que l'usage de la salle désignée expressément dans les plans approuvés sous le nom de « grande salle des fêtes » et servant aux banquets, bals, soirées et réunions diverses, n'est que l'accessoire de l'exploitation générale de cet hôtel terminus ». C'est réduire à une simple question de fait la question de savoir si, étant données les conditions dans lesquelles est effectuée l'opération litigieuse, elle est ou non un accessoire légal de l'exploitation. Or, cette solution est inconciliable avec la jurisprudence sur le contrôle de la Cour de Cassation en matière de faute. C'est une question de droit que celle de savoir si, étant donnés les faits souverainement constatés, la qualification légale de faute doit leur être appliquée. Or, dans les instances en dommages-intérêts intentées contre les compagnies pour illégalité d'une opération accessoire comme procédant d'un abus du monopole, c'est une question de fait qui est soulevée. L'arrêt de 1906 ne constitue pas, selon nous, un progrès au regard de la jurisprudence antérieure et il n'est pas en accord avec les pouvoirs de contrôle que s'est toujours reconnus la Cour de Cassation.

Au surplus, il est éminemment dangereux de laisser aux juges du fond une appréciation aussi délicate que celle de la légalité d'une opération accessoire par rapport aux statuts et aux conventions des compagnies. Ajoutons que le Conseil d'Etat est d'accord avec la Cour de Cassation sur la légalité de l'exploitation des buffets par la compagnie. La Cie des chemins de fer de Chamonix au Montanvers ayant demandé l'autorisation de construire un buffet, le ministre des Travaux publics consulta le Conseil d'Etat pour savoir quels étaient les droits

du concessionnaire et, le 30 novembre 1910, le Conseil d'Etat répondit que la construction et l'exploitation d'un buffet ne constituaient pas une entreprise étrangère à l'objet de la concession et que, par suite, l'autorisation devait être accordée par le Préfet.

D) *Légalité d'autres opérations accessoires*

La question de la légalité des opérations accessoires ne s'est pas posée seulement à l'occasion des buffets et hôtels. D'autres types d'opérations accessoires ont donné lieu également à des arrêts procédant des mêmes principes, bien qu'énoncés avec moins de netteté.

Par arrêt du 21 janvier 1853 (S. 1853. 2. 44), la Cour d'Amiens reconnaissait à la Cie du Nord le droit de créer dans la ville d'Amiens un bureau central pour les expéditions de marchandises à grande et à petite vitesse. Mais l'arrêt porte seulement « que la compagnie a usé du droit commun en établissant ce bureau ; qu'il n'apparaît aucune disposition de loi spéciale qui lui en ait enlevé l'exercice » ; ces bureaux constituent « de véritables succursales des bureaux établis à la gare ».

Le 24 juin 1879 (S. 79. 2. 327), la Cour de Toulouse rendait, toujours au sujet des bureaux de ville pour le factage et le camionnage à la gare, un arrêt un peu plus explicite. La question de la légalité de l'opération en elle-même n'était pas en discussion ; celle-ci ne portait que sur le droit des compagnies de laisser la gare ouverte à leurs camionneurs plusieurs heures après sa fermeture pour le camionnage libre. L'arrêt décide que ce serait contrevenir aux principes d'égalité et de libre concurren-

rence. (Adde. : Cass. 30 mars 1863. S. 1863. 1. 252 ; - Cass. 24 mai 1869. D. 69. 1. 275).

En 1886, la question de la validité des traités passés par une compagnie avec la maison Hachette pour la vente des livres et journaux dans les gares fut posée devant le tribunal de commerce de la Seine et la Cour de Paris. L'auteur d'un livre que la maison Hachette avait refusé de mettre en vente avait prétendu que la concession donnée par la compagnie portait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et constituait de la part de la compagnie un abus de monopole. L'arrêt du 12 mars 1886 (S. 88. 2. 125) qui adopte les motifs des premiers juges, déclare que le traité en question n'a rien d'illicite, « qu'aucune disposition légale ou administrative ne s'oppose à ce que les compagnies de chemins de fer passent avec qui leur convient des traités pour les besoins de leur exploitation ; qu'elles ne sont pas tenues de faire homologuer ces traités et qu'il est incontestable qu'elles ont le droit, surtout lorsqu'il s'agit d'un service intérieur, d'imposer à leurs co-contractants, les conditions qu'elles jugent utiles d'exiger, dans l'intérêt des voyageurs et d'une bonne administration ».

Dans un autre ordre d'idées, et en ce qui concerne les ventes d'excédents, sont intervenues plusieurs décisions judiciaires qui méritent d'être signalées.

En matière de vente d'excédents d'énergie électrique, ont été rendus des arrêts particulièrement intéressants par la Cour de Cassation (Cass. Req. 18 avril 1910. D. 10 1. 427 et la note de M. Berthélemy ; S. 1911. 1. 33 et la note de M. Mestre et Conseil d'Etat : 11 avril 1913. Leb. p. 394. S. 1914. 3. 113 et la note de M. Hauriou).

Quand une compagnie de chemin de fer, qui a pro-

cédé à l'électrification au moins partielle de son réseau, possède des excédents d'énergie, c'est-à-dire des quantités de courant supérieures à celles nécessitées par sa propre consommation, a-t-elle le droit de les vendre au public sans déroger au principe de spécialité ?

Les deux décisions précitées l'ont proclamé à l'occasion de circonstances de fait d'ailleurs bien différentes.

L'arrêt du 18 avril 1910, tout en reconnaissant que « la nature de cette compagnie de transports (Cie des tramways de Lille) chargée d'un service public... lui fait une obligation de se renfermer strictement dans l'objet de sa concession », admet que la vente des excédents d'énergie électrique est en principe légale, « comme l'accessoire licite de l'exploitation des transports ». Cependant, dit l'arrêt, c'est « à la condition que la Société se borne rigoureusement à la vente de véritables excédents que lui imposait la marche de ses services ». Or, tel n'était pas le cas dans l'espèce. Les besoins de la compagnie en énergie électrique étaient irréguliers et variables. Ses machines, qui devaient être d'une force suffisante pour faire face à ses besoins les jours où le trafic était le plus intense, étaient, les autres jours, trop fortes pour les nécessités de l'exploitation. Elle n'aurait pu leur demander ces jour-là que la production strictement nécessaires. Mais pour ne pas les laisser improductives, elle les faisait travailler à plein et revendait ainsi tout l'excédent, faisant par là concurrence à la Société Lilloise d'éclairage. L'arrêt de la Cour de Douai a condamné ces agissements en relevant « que la Société des tramways a organisé un trafic habituel et réglé portant sur des quantités considérables d'énergie électrique qu'elle était libre de ne pas produire et qu'elle ne produisait que

pour les vendre ; que la société produit, sans aucune nécessité, uniquement dans un but de spéculation et pour ne pas laisser ses machines improductives, moitié en plus de l'énergie totale nécessaire à la traction ; que dès lors, il apparaît que la compagnie ne vend pas des excédents, mais fait le commerce d'énergie électrique qu'elle produit, dans le seul but de la vendre à des particuliers ; qu'elle exerce ainsi une autre industrie que celle pour laquelle elle a été créée... » Et l'arrêt continue en précisant que le préjudice porté à la Compagnie Lilloise d'éclairage du fait que le matériel de la concession de transport est employé à des opérations commerciales de vente d'électricité et que la Cie des tramways utilise sa situation privilégiée « qui lui permet, affranchie du paiement de toute redevance, pouvant accorder des prix de faveur aux clients les plus exigeants, d'étouffer toute concurrence et de porter aux droits de la Compagnie Lilloise l'atteinte la plus grave ».

La Chambre des Requêtes ne pouvait qu'approuver cette solution. Son arrêt s'appuie sur les constatations des juges du fond et condamne les agissements de la compagnie de transports « qui voulait faire passer pour des excédents normaux » des quantités de courant qui n'étaient produites que pour en faire un commerce distinct de la concession.

L'arrêt précité est des plus intéressants et son rapprochement avec l'arrêt de 1865 relatif aux ventes de charbons de Sarrebruck par la Cie de l'Est s'impose. La revente par une compagnie de chemins de fer d'excédents de charbons peut être considérée comme « un accessoire licite de l'exploitation », comme des reventes de tous autres excédents ; mais elle doit être condam-

née, quand le *but* que se propose la compagnie est un but de spéculation et que, par son importance, la vente de prétendus excédents constitue en réalité une exploitation distincte de celle de l'acte de concession. De même, bien qu'en principe la vente des excédents de courant, quand ils méritent vraiment cette qualification, soit un acte de bonne administration et une opération accessoire licite, il en va tout autrement quand la compagnie détourne en réalité sa concession de transport de son véritable objet, et s'en sert pour faire, à titre principal, de l'éclairage au lieu de faire des transports.

Dans une dissertation qui accompagne l'arrêt du 18 avril 1910, M. Mestre approuve avec juste raison la solution de la Cour de Cassation. Cette solution résulte, selon lui, de la jurisprudence relative aux concessions de buffets ou hôtels terminus et également de l'idée que les compagnies concessionnaires sont des sociétés commerciales qui, dans leur propre intérêt comme dans celui du service public, doivent avoir la faculté de revendre tous les déchets inutilisables de l'exploitation, matériel hors d'usage, traverses, etc... ou excédents d'énergie électrique.

« Il ne faut pas notamment, écrit-il, qu'avec la situation privilégiée qu'elle tient de sa concession, une compagnie de transports puisse, en vendant du charbon ou de l'énergie électrique, désorganiser dans toute une région le commerce de ces denrées, en accordant des prix de faveur aux clients les plus exigeants et en étouffant toute concurrence. On conçoit que le *jus commercii* soit limité à ces seuls modes d'activité commerciale qui rentrent dans l'objet de la concession ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de

vente d'excédents d'énergie électrique est entièrement conforme à celle de la Cour de Cassation.

L'arrêt du 11 avril 1913 a été rendu dans les circonstances de fait suivantes : La Cie des tramways de l'Est Parisien avait sollicité du Préfet de la Seine l'autorisation d'établir, sous la chaussée d'une avenue où passait une de ses lignes, des canalisations électriques, en vue de distribuer l'énergie électrique pour tous usages autres que l'éclairage dans les usines d'une société riveraine de cette avenue. Le Préfet ayant refusé cette autorisation sous prétexte que les compagnies de tramways ne peuvent utiliser l'énergie qu'elles produisent que pour la traction de leurs voitures, cette décision a été déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

A vrai dire, l'objet essentiel de l'arrêt du 11 avril 1913 est de fixer définitivement la jurisprudence en matière de permission de voirie, en décidant que si les particuliers n'ont aucun *droit* à l'obtention des permissions de voirie, les décisions administratives qui les refusent peuvent cependant être annulées pour violation de la loi, parce que tout individu possède une *aptitude* à bénéficier des dites permissions de voirie.

Faisant application de ces principes à la Cie de l'Est-Parisien, l'arrêt déclare que « les compagnies concessionnaires de tramways sont aptes, comme tous autres intéressés à obtenir des permissions de voirie pour la distribution de l'énergie électrique aux particuliers par application de la loi du 15 juin 1906, et aux conditions prévues par cette loi, sauf le droit de l'autorité concédante de veiller à ce que l'usage de ces permissions ne porte aucune atteinte au bon fonctionnement du service concédé. » Considérant que la décision attaquée du pré-

fet de la Seine est motivée par cette unique considération que les compagnies concessionnaires de tramways, autorisées à installer des canalisations électriques sous la voie publique, ne peuvent utiliser ces canalisations que pour la traction de leurs voitures, que cette décision méconnaît les dispositions de la loi du 15 juin 1906 et doit, par suite, être annulée pour excès de pouvoir ».

Cet arrêt décide donc implicitement que les compagnies de transport peuvent utiliser les excédents d'énergie dont elles disposent ; les permissions de voirie qu'elles sollicitent dans ce but peuvent leur être accordées, pourvu du moins que l'usage de ces permissions ne porte aucune atteinte au bon fonctionnement du service concédé.

Encore à propos des ventes d'excédents, est intervenu un arrêt du Conseil d'Etat qui a décidé que l'opération de vente à des tiers des excédents d'eau provenant des sources situées dans la concession était parfaitement régulière. « Considérant, porte l'arrêt du 11 février 1901 (Leb. p. 159) que les quantités d'eau fournies directement par la compagnie à des tiers, provenaient de l'alimentation établie par elle pour le service même du chemin de fer ; que c'est donc avec raison et par application de l'article 4 du décret du 26 janvier 1880, que le produit qu'elle en a retiré a été rétabli au compte des recettes ».

Ces dernières décisions relatives aux ventes d'excédents justifient la définition donnée plus haut : les opérations accessoires sont celles qui concourent, directement ou indirectement au fonctionnement, à l'amélioration ou au développement des transports.

CHAPITRE III

CRITIQUES DE LA THÉORIE DE L'ACCESSOIRE ET SANCTIONS

SECTION I

CRITIQUES DE LA THÉORIE DE L'ACCESSOIRE

La notion juridique de l'opération accessoire a été critiquée, notamment par M. Josserand (Les Transports n° 1011 et suivants). Etudiant les sphères d'attribution du voiturier et les arrêts ci-dessus analysés, il condamne le critérium de la jurisprudence comme trop « flottant et périlleux ». « Toutes les branches de l'industrie, écrit-il, vont s'ouvrir à l'activité du concessionnaire qui deviendra marchand de toutes sortes d'articles, tenancier direct ou indirect d'une sorte de bazar universel ouvert à une clientèle indéterminée, sans distinction de provenance ; le pavillon du monopole du transport couvrira complaisamment la marchandise même la plus étrangère au transport, et cela au préjudice des commerçants de la localité qui étaient bien en droit de ne pas compter avec cette concurrence officielle d'un nouveau genre ».

M. Josserand propose alors de substituer au critérium objectif de l'accessoire, dont l'insuffisance s'est affirmée à l'usage, le critérium subjectif de l'abus de monopole : « l'opération accomplie par le transporteur privilégié deviendrait alors licite et serait donc susceptible d'engager sa responsabilité vis-à-vis des tiers lésés, dès qu'elle cesserait d'être inspirée par l'esprit de l'ins-

titution, par la préoccupation de servir les intérêts des voyageurs et qu'elle interviendrait dans un but de spéculation étranger au transport ».

Nous ne saurions souscrire aux critiques de M. Josserand. On ne peut, selon nous, reprocher à la jurisprudence d'avoir admis un critérium trop vague: c'est à dessein qu'elle l'a fait. Il faut que les compagnies de chemins de fer suivent le progrès et adaptent leur exploitation aux exigences sans cesse croissantes de la vie moderne. Elles ne peuvent le faire que si elles ne sont point jugulées dans des formules trop étroites. Les tribunaux peuvent se trouver demain en présence de nécessités pratiques qu'ils devront concilier avec les règlements d'exploitation de ces grands services publics. C'est précisément le mérite de ces quatre arrêts de la Cour de Cassation de 1865, 1882, 1906 et 1910, d'avoir trouvé des formules suffisamment souples pour laisser aux compagnies la liberté d'action qu'exigeait le développement de leur service, et opposer une barrière aux abus qu'elles pourraient être tentées de commettre.

D'autre part, nous ne pouvons comprendre en quoi le critérium proposé par M. Josserand, l'abus du droit de monopole, se différencie de celui de la jurisprudence. Dès que le but que se proposent les compagnies n'est plus le fonctionnement, l'amélioration ou le développement des transports, mais une spéculation étrangère au transport, il y a abus de monopole. Mais cette vérité d'évidence est précisément celle qui ressort de tous les arrêts. C'est parce qu'une spéculation étrangère aux transports avait inspiré les agissements de la Cie de l'Est en 1865 et la Cie des Tramways de Lille en 1910, que les ventes d'excédents effectuées par ces compagnies

ont été déclarées contraires à leur loi de concession. Dès lors, le critérium proposé par M. Josserand n'est autre que celui de la jurisprudence elle-même et, du même coup, sa critique tombe.

SECTION II

SANCTIONS AU CAS OÙ LES COMPAGNIES EXCÉDERAIENT LES LIMITES DE LEURS DROITS

A) *De la nullité*

Au chapitre premier, en passant en revue les principales objections pouvant être faites au droit des compagnies de se livrer à des opérations accessoires à l'exploitation du service public proprement dit, nous avons mentionné le principe de spécialité comme s'appliquant aux personnes morales de droit privé comme aux personnes morales de droit public et comme pouvant limiter la capacité des compagnies.

Nous avons vu comment la jurisprudence, par sa théorie de l'accessoire, s'était efforcée de concilier, avec ce principe de spécialité, l'intérêt des usagers ou des compagnies ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie.

Lorsque, par application de cette même jurisprudence, les compagnies ont dépassé les limites de leur droit, quelles pourront être pour elles les conséquences juridiques de ce dépassement ?

La première idée qui vient à l'esprit, c'est de considérer l'acte abusif comme entaché de nullité, l'annulation pouvant alors être demandée aux tribunaux, soit par les

compagnies, soit par leur contractant, soit par les tiers intéressés.

A cet égard, on pourrait, s'appuyant sur les principes (malheureusement bien discutés) en matière de personnalité, dire que les personnes morales « pâle imitation des personnes vivantes » (note de M. Planiol D. 1893. II. 513) n'ont de capacité pour agir que dans la limite de leurs statuts ou des textes qui les substituent, pour remplir le but qu'elles doivent poursuivre, et qu'au-delà elles n'ont aucune existence et aucune capacité ; d'où la nullité de tous les actes étrangers à ce but.

Cette solution ne nous paraît pas devoir être admise.

La question s'est posée pour les établissements publics, hospices, menses épiscopales..., etc., à l'occasion de dons ou legs affectés d'une charge étrangère au but de leur institution. (Civ. Cass. 31 janvier 1893. D. 1893 I. 513 et note de M. Koehler ; C. Paris 2 juin 1893. D. 1893. 2. 513 et note de P. Planiol ; Civ. Rej. 26 mai 1894. D. 1895. I. 217 et note de M. Planiol et S. 1896. I. 129 et note de M. Meynial.) La Cour de Cassation ne l'a pas résolue dans le sens de la nullité. Dans l'arrêt de 1894, après avoir constaté qu'un legs avait été fait à un hospice avec indication de l'employer à l'entretien d'une salle d'asiles pour les enfants pauvres, ce qui n'était pas strictement conforme au but de son institution, la Cour de Cassation décide « que l'arrêt attaqué, en refusant d'annuler ce legs, à la requête de l'héritier institué, en se fondant sur l'incapacité de l'hospice, qui n'est nullement justifiée, n'a ni violé, ni faussement appliqué les dispositions de loi sus-visées » (arrêté du 4 Pluviose, an XII et art. 910 du Code Civil). L'arrêt de 1893 est plus topique encore, puisque c'est un arrêt de cassation. Après avoir relevé qu'un

décret avait autorisé l'évêque de Grenoble à accepter un legs à charge de pourvoir à l'entretien de diverses écoles primaires, l'arrêt indique « que la Cour d'appel a néanmoins décidé que la condition susdite était illicite par le seul motif que son objet serait en dehors des attributions de la mense épiscopale et excéderait sa capacité ; qu'en statuant ainsi, l'arrêt attaqué a fausement appliqué et par suite violé l'art. 900 ci-dessus visé ».

Si telle est la solution pour les établissements publics, *a fortiori* doit-elle être la même pour les établissements privés, auxquels le principe de spécialité est également applicable dans les mêmes conditions (note de M. Planiol D. 1895. I. 217). Il faut donc chercher ailleurs que dans l'annulation la sanction de la règle qui oblige les compagnies à respecter leur loi de concession.

B) *Des sanctions prononcées par l'Etat*

C'est tout d'abord l'Etat qui sera en droit de se plaindre des agissements des compagnies.

Dans l'intérêt du service public dont la bonne marche pourrait se trouver compromise par ces agissements, il pourrait rappeler la compagnie à l'exécution stricte de ses engagements contractuels et l'obliger à concentrer toute son activité sur l'objet même de la concession. Et lorsque l'opération accessoire illégale implique une emprise sur le domaine public, la compagnie en accordant à un tiers un droit d'occupation abusif, détourne en quelque sorte le domaine public de sa véritable affectation. Il appartient dès lors au Ministre des Travaux publics de rappeler à la compagnie que le droit d'occupation qu'elle tient de la loi et de son contrat ne lui est octroyé

que dans l'intérêt du service public, et par conséquent de censurer l'occupation illégale d'un tiers sans qualité ni droit.

Dans l'intérêt des finances publiques, l'Etat pourrait également, lors du règlement des comptes d'un exercice, refuser d'admettre telle dépense faite par la compagnie pour l'exécution d'une opération accessoire considérée par lui comme étrangère au service public concédé. Nous reviendrons sur ce point quand nous examinerons plus loin les pouvoirs de contrôle du Ministre des Travaux publics.

Enfin, en cas de manquement grave par le concessionnaire à ses obligations, l'Etat pourrait à la rigueur appliquer l'ultime sanction qui lui est accordée par le cahier des charges, la déchéance. Mais c'est là une pénalité si grave que son application est prohibitive, d'autant qu'elle ne frappe pas seulement la compagnie concessionnaire, mais du même coup les obligataires qui lui ont fait confiance en lui apportant leurs capitaux et même les usagers du service. Pour que l'application pût en être envisagée, il faudrait supposer une compagnie investissant son capital dans une entreprise autre que celle faisant l'objet de la concession et se désintéressant de cette dernière ; c'est une hypothèse à peu près chimérique.

C) De l'action en indemnité des tiers lésés

La véritable sanction consiste au contraire, dans le droit à indemnité des tiers lésés. Les opérations accessoires illégales que la jurisprudence a eues jusqu'ici

à envisager, se sont toujours traduites par un dommage pour les tiers résultant d'une concurrence illicite, dommage dont ceux-ci ont obtenu réparation en invoquant les termes des statuts et des cahiers des charges, la règle d'égalité enfreinte à leur préjudice, la théorie de l'abus du droit.

La concurrence illicite ou déloyale (les deux expressions sont synonymes, quoique la seconde soit parfois réservée au cas de mauvaise foi) consiste dans des agissements abusifs de nature à porter préjudice à des tiers et constitutifs d'une faute engageant la responsabilité de son auteur, soit par application des textes relatifs aux délits ou quasi-délits civils (art. 1382 et suivants) soit par application de ceux relatifs aux contrats (art. 1134 et 1135).

L'action en concurrence déloyale aboutit à une condamnation à des dommages-intérêts qui n'est légalement justifiée que par la constatation par le juge d'une faute, d'un préjudice et d'une relation de cause à effet entre la faute et le préjudice.

La faute de la compagnie consistera à avoir cherché à réaliser, dans un but de spéculation, des bénéfices en dehors de sa concession, telle qu'elle résulte de son cahier des charges et de la loi approbative, cela au mépris du principe de spécialité et parfois de la règle d'égalité (art. 50 Cahier des charges).

Le préjudice consistera dans la concurrence nuisible ainsi faite à des tiers qui auraient pu réaliser les mêmes bénéfices aux lieu et place de la compagnie, et qui se trouvent ainsi atteints dans leurs droits commerciaux.

C'est bien à ces points de vue que se sont placés les arrêts de la Cour de Cassation de 1865 et 1910 qui ont

approuvé les condamnations prononcées au profit de tiers lésés.

L'arrêt du 5 juillet 1865 pose le principe que « les compagnies de chemin de fer doivent se renfermer dans les limites qui leur sont assignées par leurs statuts » et fait état de « la nature de la concession » donnée à la Compagnie des chemins de fer de l'Est. Il relève que les ventes « habituelles » de houille incriminées « où la valeur de la marchandise était confondue avec celle du transport avaient lieu « dans un but de spéculation », et qu'enfin ces agissements avaient eu pour résultat « une concurrence nuisible » aux demandeurs en indemnité, qui étaient eux-mêmes propriétaires de dépôts considérables de houilles.

L'arrêt du 18 avril 1910 est fondé également sur la nature de la concession et sur le but poursuivi par la Cie des Tramways de Lille en vendant « des quantités (de forces électriques) que la compagnie voulait faire passer pour des excédents normaux dont la vente constituait un véritable commerce », et en installant « de nouvelles machines produisant moitié plus d'énergie que n'en exigeait son service de transports dans la période la plus intense ». L'arrêt voit là l'organisation « dans un but de spéculation d'un trafic habituel et réglé d'électricité » qui a causé à la Société Lilloise d'Eclairage Electrique un préjudice commercial en la privant des ventes de courant rentrant dans la nature de sa concession.

Pratiquement, cette action des tiers constitue la seule sanction vraiment efficace du dépassement par les compagnies de leur capacité.

TITRE II

DES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Il serait impossible de dresser des opérations accessoires, une énumération complète. Elles sont trop multiples et revêtent des formes trop diverses. Leur nombre s'accroît sans cesse, au fur et à mesure des progrès de la science et des exigences du public, et la liste n'en peut jamais être close.

Nous nous proposons seulement d'essayer d'en faire le classement et d'insister sur les principales, en indiquant, quand elles sont effectuées par l'entremise d'un tiers, concessionnaire de la Compagnie, quels sont les rapports juridiques qui s'établissent entre les parties.

CHAPITRE I

CLASSEMENT DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Dans un premier classement, on peut distinguer les opérations accessoires selon qu'elles sont effectuées directement par la compagnie, ou au contraire par l'entremise d'un tiers.

Dans le premier groupe figurent les ventes des vieilles

matières, du matériel hors d'usage, des excédents d'énergie électrique ; les compagnies entrent alors en relation avec un tiers et traitent directement avec lui. L'exploitation des buffets des gares, qui est généralement l'objet d'une concession, n'est faite que très exceptionnellement par la compagnie.

Dans le second groupe, figurent toutes les autres opérations, notamment l'exploitation des buffets dans le cas le plus général, des hôtels-terminus, des librairies des gares, des appareils automatiques, des locations d'oreillers et couvertures, des services automobiles, de la publicité, etc...

Un second classement peut être basé sur la distinction des opérations qui comportent ou non l'occupation du domaine public. La publicité, l'exploitation de diverses industries ci-dessus énumérées s'exerçant dans les gares, supposent une emprise sur le domaine public. Il en est autrement des ventes de vieux matériel, de sous-produits, d'excédents d'électricité.

Enfin, il est possible de classer les opérations d'après le but poursuivi, selon qu'elles sont effectuées dans l'intérêt des usagers du service public ou dans l'intérêt privé des compagnies.

Dans le premier cas, les compagnies agissent comme concessionnaires, chargées d'assurer la bonne marche du service public. Le but principal qu'elles poursuivent n'est pas la réalisation d'un bénéfice pécuniaire, sous forme d'une redevance stipulée par le traité de concession. Sans doute, le paiement de cette redevance est nécessaire, ne fût-ce que pour affirmer la précarité de l'occupation du domaine public par le concessionnaire de la compagnie ; mais celle-ci se propose principale-

ment d'améliorer son service, et c'est l'intérêt du voyageur qu'elle poursuit plutôt que son intérêt pécuniaire propre. Dans ce groupe d'opérations rentrent toutes les industries ci-dessus énumérées, concessions de buffets et d'hôtels, industries des gares, etc...

Dans l'autre groupe, figurent au contraire les opérations effectuées par la compagnie comme société commerciale privée, dans l'intérêt pécuniaire de ses actionnaires, parce qu'elles constituent des actes de bonne administration et qu'elles concourent ainsi à la prospérité financière de la société. Telles sont les reventes de sous-produits, de vieux matériel, d'excédents, les concessions de publicité, etc...

Aucun de ces essais de classement n'est pleinement satisfaisant. Si l'on envisage une opération telle qu'une concession de buffet, elle rentre à la fois dans les opérations faites dans l'intérêt des voyageurs, dans celles qui supposent une occupation du domaine public (quoique l'occupation ne soit pas faite dans l'intérêt de l'occupant, mais dans l'intérêt général, pour gérer un service accessoire aux lieu et place de la compagnie), et celles effectuées par l'entremise d'un tiers concessionnaire. Un essai de classement n'a d'autre intérêt que de révéler les différents aspects que peuvent, au point de vue juridique, revêtir les opérations accessoires.

Pour l'étude descriptive des principales, nous adopterons la division en opérations faites, d'une part, dans l'intérêt des voyageurs, d'autre part, dans celui des compagnies et de leur personnel.

CHAPITRE II

OPÉRATIONS ACCESSOIRES FAITES PAR LES COMPAGNIES DANS L'INTÉRÊT DES VOYAGEURS

SECTION I

DES CONCESSIONS DE BUFFETS ET HOTEL-TERMINUS

L'exploitation des buffets de gares et des hôtels terminus résulte de traités passés par les compagnies avec les concessionnaires désignés par elles. Le trait général et caractéristique de cette exploitation est qu'elle s'exerce sur une partie de la gare frappée de domanialité publique. Il en résulte que le droit d'exploiter est de nature administrative et participe à la fois de la permission de voirie et de la concession. Cette dernière expression est, toutefois, plus communément employée par la jurisprudence. De cette emprise des buffets sur le domaine va résulter la nature des droits et obligations du concessionnaire, à l'étude desquels il convient maintenant de s'arrêter.

Il existe d'abord des formalités administratives préalables à l'établissement des buffets. Ceux-ci ne peuvent être installés qu'avec l'autorisation du Préfet. C'est ce qui découle de l'art. 89 du décret du 11 novembre 1917 : « Aucun crieur, vendeur, ou distributeur d'objets quelconques ne peut être admis par les compagnies à exercer sa profession dans les bâtiments des gares qu'en vertu d'une autorisation du préfet du département »... (Adde : Circulaire ministérielle du 19 juillet 1918).

Les conditions de l'exploitation du buffet doivent ensuite faire l'objet d'un traité privé passé par la compagnie avec le concessionnaire de son choix, pour un temps déterminé, en général assez court, traité qui se rapproche du bail, mais doit cependant en être distingué.

Il confère au buffetier un droit d'occupation du domaine public, essentiellement précaire et révocable, en ce sens que le droit peut être retiré, mais seulement dans l'intérêt du service concédé. Ce droit n'est pas identique à celui d'un locataire ; et les buffets ne constituent pas des fonds de commerce proprements dits. (Douai 30 novembre 1927, Annales des chemins de fer, 1928 p. 90, Gaz. Palais 10 décembre 1927. — Trib. Civil Seine 10 juin 1929. D. 1929. 2. 135 et la note de P. Waline. — Trib. cantonal de Metz 14 juin 1927, Annales ch. fer 1928. I. Suppl. n° 83). Le buffetier n'a pas de clientèle, ni d'achalandage, ses clients n'étant autres que les voyageurs de passage, et l'enseigne n'étant point sa propriété personnelle. Il s'ensuit que la loi du 30 juin 1926 sur la propriété commerciale ne lui est pas applicable. Il n'a pas la liberté de céder son buffet à un tiers, car il a été choisi par la compagnie *intuitu personæ*.

Mais, vis-à-vis du personnel qu'il emploie, le buffetier doit être considéré comme un commerçant auquel s'appliquent notamment la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire et la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures (Circulaire du Ministre des Travaux Publics du 20 septembre 1927).

Les buffetiers sont assujettis, comme les autres commerçants, à une tenue de livres, sont soumis aux règles de la faillite et de la liquidation judiciaire (Paris 19

mars 1923. D. 23. 2. 61 et la note signée E. D.) et ils sont justiciables des tribunaux de Commerce.

Ils ne peuvent vendre que les marchandises qui sont agréées par la C^{ie} et à des prix qui, sur leur proposition, sont examinés puis soumis au Directeur de l'exploitation.

En pratique, les traités sont établis pour un an seulement, généralement du 1^{er} avril au 31 mars suivant, de façon à assurer d'une manière plus efficace le droit de contrôle de la C^{ie} sur la gestion. Ces traités cessent de plein droit en cas de faillite ou de décès, et ils sont en outre réalisables, — ainsi que nous l'avons déjà mentionné, — sur préavis d'un mois si les besoins du service viennent à l'exiger ou dans les cas de plaintes reconnues fondées de la part des voyageurs.

La redevance payée par le buffetier à la C^{ie} pour prix du terrain occupé par lui est variable suivant la nature du traité intervenu. Le plus souvent, les redevances affectent un certain pourcentage, révisable chaque année, du produit net de l'établissement. Elles peuvent même être augmentées ou diminuées suivant l'accroissement ou la baisse constatée dans le chiffre d'affaires par un fonctionnaire du service dont dépendent les buffets.

La libre circulation des buffetiers et de ses aides sur les quais de la gare et dans les voitures avait été autrefois l'occasion d'une nombreuse jurisprudence. Après avoir longtemps contesté ce droit de circulation, les tribunaux l'ont maintenant reconnu fondé, dans la mesure du moins où il ne serait pas préjudiciable à l'exploitation. (voir Picard op. cit. t. 3 page 668 et Lamé Fleury op. cit. pages 216 et suivantes).

En ce qui concerne la police des buffets, on s'est demandé si elle relevait de la police locale, c'est-à-dire du maire ou du préfet, ou au contraire, de la police générale, c'est-à-dire du Ministre, puisque les chemins de fer font partie de la grande voirie. Les deux opinions ont été admises successivement. L'opinion qui a prévalu est celle exposée par M. Picard qui considère que les buffets, étant partie intégrante du domaine public, doivent subir nécessairement les règles édictées pour la police des chemins de fer. Les buffets ne peuvent donc être régis que par des arrêtés pris par le Préfet dans l'exercice de ses attributions de surveillance sur les chemins de fer et après avis du service du contrôle. M. Picard justifie ainsi son opinion : « Ces arrêtés peuvent contenir toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder le bon ordre et cependant comporter des règles assez larges et assez élastiques pour ne point gêner inutilement le public. Ils ont d'ailleurs, au regard des buffetiers, la sanction très efficace de l'art. 21 de la loi de 1845 ». (Picard op. cit. T. 3 p. 668 et suivantes).

En ce qui concerne les hôtels-terminus, les C^{ies} doivent communiquer leurs plans, projets et documents à l'administration supérieure qui se réserve la faculté d'accorder ou de refuser l'autorisation sollicitée, le plus souvent sous la forme d'un décret. La délivrance de cette autorisation a pour effet d'imputer la dépense afférente à la construction des hôtels-terminus soit au compte de 1^{er} établissement, soit au compte d'exploitation. Les hôtels-terminus font en effet, partie intégrante des gares, ils ne se trouvent pas situés sur le domaine privé; affectés à un but d'utilité générale, ils constituent l'accessoire d'un service public. Les dépenses afférentes à leur construc-

tion et à leur entretien doivent donc figurer au compte T. C. (travaux complémentaires de premier établissement) pour les premières, et au compte d'exploitation pour les autres.

Après avoir obtenu l'autorisation administrative ou le décret d'utilité publique, les compagnies peuvent procéder librement à la construction de leurs hôtels. Dans ce but, elles choisissent un ou plusieurs entrepreneurs qu'elles recrutent au concours ou par le procédé de l'adjudication. Elles ont même la faculté de traiter de gré à gré.

Les travaux de construction de l'hôtel, qui se poursuivent parfois concurremment avec ceux de la gare elle-même, ont incontestablement le caractère de travaux publics. En effet, ils sont effectués pour le compte d'une personne administrative, ils sont exécutés sur le domaine public et ils sont affectés à un but d'utilité générale. Ce sont les trois caractéristiques de l'opération de travaux publics. (Cour Cass. 1^{er} déc. 1902. D. 03. I. 87; Cass. 8 avril 1913. D. 16. I. 258). Les litiges soulevés à l'occasion de l'exécution de ces travaux seront donc de la compétence du Conseil de Préfecture.

La construction achevée, la C^{ie} devra faire exploiter par l'entremise d'un gérant présentant les conditions d'honorabilité, de solvabilité et de compétence dont nous avons parlé à propos des buffets. Ce gérant deviendra le locataire de la C^{ie} en vertu d'un traité analogue à celui qui concerne les buffets, c'est-à-dire que ce traité n'aura pas le caractère d'un bail au sens du droit privé et ne conférera au concessionnaire que des droits précaires et révocables dans l'intérêt du service.

Pour prix des locaux occupés par le gérant, celui-ci

s'engage à payer à la C^{ie} une redevance annuelle proportionnée, soit à la valeur locative, soit aux bénéfices réalisés pendant l'année. Il dépend des parties contractantes d'adopter telles ou telles modalités qu'il leur plaira.

Lorsque la C^{ie} d'Orléans édifia vers 1900 sa gare d'Orsay, le décret d'utilité publique avait ordonné non seulement l'expropriation des parcelles qui devaient être affectées à la construction de la gare elle-même, mais encore celle du terrain nécessaire à la construction de l'hôtel d'Orsay. En sorte que les travaux de l'un et de l'autre bâtiments furent menés parallèlement et ne formèrent qu'un bloc, ce qui prouve surabondamment qu'il s'agissait, dans l'un comme dans l'autre cas, de travaux publics. La gestion de l'hôtel fut confiée à la Sté des Grands Magasins du Louvre.

SECTION II

DES LIBRAIRIES DES GARES

Avant la loi du 19 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la vente des livres et des journaux était subordonnée à l'autorisation préfectorale et au paiement d'un droit fiscal très lourd, le timbre. Ce régime presque prohibitif était un obstacle de fait à la création des librairies sur les quais des gares. La loi de 1881, en substituant au régime de l'autorisation celui de la simple déclaration, a rendu possible la distribution des livres sur les dépendances intérieures des gares.

Dès la promulgation de cette loi, la question s'était posée de savoir si l'art. 70 de l'ordonnance de 1846 (qui soumet l'exercice des professions commerciales sur les

quais des gares à l'autorisation préfectorale) était toujours en vigueur et ne se trouvait pas implicitement abrogé par l'art. 18 de la loi de 1881 en ce qui concerne les bibliothèques des gares. Le maintien des prescriptions de l'ordonnance de 1846 ne saurait faire aucun doute. Picard (op. cit. T. 3 p. 671) fait remarquer que « la faculté ouverte par la loi de 1881 ne peut évidemment s'exercer, s'il s'agit d'un lieu privé qu'avec l'autorisation du propriétaire, et s'il s'agit d'un lieu public affecté à un service spécial, qu'avec les restrictions commandées par la destination de ce lieu ».

C'est d'ailleurs dans le sens du maintien de l'application de l'art. 70 que le Ministre des Travaux Publics a répondu le 29 mai 1883 à une interpellation de M. de Janzé (circulaire ministérielle du 29 mai 1884 rapportée dans Lamé-Fleury op. cit. p. 220).

Primitivement, les compagnies avaient choisi comme concessionnaire de la vente et de la distribution des livres, la maison Hachette, à l'exclusion de tout autre éditeur. Les compagnies n'avaient-elles pas créé ainsi un monopole en ne permettant pas qu'une maison d'édition concurrente pût être admise à soumissionner pour l'obtention de la concession ? Cette idée de monopole était en contradiction avec la règle générale de l'interdiction des traités de faveur et donna lieu à de vives protestations.

C'est à propos du traité conclu entre la C^{ie} des chemins de fer de l'Ouest et la maison Hachette le 9 février 1882 que s'instituèrent des débats parlementaires au cours desquels a été lu le traité en question, qui fut unanimement réprouvé. (Débats parlementaires p. 1745 col. 3 Journal officiel 29 mai 1883).

A la suite de ces incidents qui émurent l'opinion publique, le Ministre adressa aux compagnies une circulaire qui les invitait, au lieu de traiter directement avec une seule maison de librairie, à recourir au procédé de l'adjudication restreinte. La circulaire du 17 Septembre 1896 dit en effet : « L'adjudication doit être la règle. Dans l'espèce elles est commandée par l'intérêt des compagnies et de l'Etat, aussi bien que par la convenance de ne pas créer, au profit d'une maison déterminée, un monopole que rien ne justifie. Je vous invite donc à procéder à l'avenir par voie d'adjudication restreinte sur une liste que vous soumettrez préalablement à mon acceptation et dans laquelle pourra d'ailleurs figurer la maison Hachette au même titre que toute autre, mais sans privilège exclusif ».

Désormais, la réglementation nouvelle respecte la règle de l'égalité de traitement, et il importe peu qu'en fait, la maison Hachette ait été et soit encore seule concessionnaire, du moment que d'autres maisons d'édition peuvent également être déclarées adjudicataires.

Le traité passé entre la Compagnie et le concessionnaire est un contrat semblable à celui que concluent les Compagnies avec leurs buffetiers. C'est un accord aux termes duquel le concessionnaire s'engage à assumer toutes les obligations prescrites et qui confère des droits simplement précaires et révocables ; c'est ainsi que le concessionnaire ne peut vendre que les ouvrages et publications préalablement admis par la Compagnie. Il ne saurait refuser, par exemple, de mettre en vente des journaux ou périodiques qui sont en contradiction avec ses opinions politiques. Il est tenu de se soumettre aux exigences nécessitées par l'intérêt du service public et

notamment de déplacer ses dépôts et boutiques. Il doit soumettre à l'agrément de la Compagnie le choix de ses employés. Il s'interdit la vente, l'annonce et l'étalage de toutes publications contraires aux mœurs ou à l'ordre public. Enfin, sa convention peut être résiliée avant son expiration normale, sur simple préavis de la Compagnie et sans indemnité.

Comme contre-partie de son droit exclusif de vendre dans les salles et sur les quais des gares, il s'engage à payer une redevance annuelle. La Compagnie se réserve en outre le droit d'autoriser certains agents de ses gares, sans indemnité au profit du concessionnaire, à vendre l'indicateur des chemins de fer, le livret et les guides Chaix et, en général, toutes les publications concernant les horaires des trains.

Les tribunaux ont eu rarement à connaître de litiges touchant la question des librairies dans les gares.

Cependant, un arrêt du 12 mars 1886 a confirmé sur certains points les principes que nous avons exposés. La Cour de Paris a décidé, en effet, que l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881, instituant la liberté de la presse, ne pouvait avoir abrogé, ni explicitement ni implicitement, l'article 70 de l'ordonnance de 1846. C'était donc affirmer que les librairies doivent être soumises, comme toutes les installations à usage privé, au régime de l'autorisation préfectorale. L'arrêt ajoute que le concessionnaire d'une bibliothèque exerce tous les droits d'un commerçant libre, notamment celui « de ne point mettre en vente, sous sa responsabilité et suivant ses appréciations personnelles, tels ouvrages qu'il jugera convenable ».

Cette affirmation se comprenait en 1886, à une époque où les traités passés pour la concession des bibliothèques

laissaient une grande liberté d'action au concessionnaire, ainsi que le révèle l'arrêt précité de la Cour de Paris.

Aujourd'hui, les traités contiennent des clauses beaucoup plus restrictives de la liberté du concessionnaire. La Compagnie lui fait une obligation de ne vendre que les ouvrages approuvés par elle, mais elle l'oblige aussi à mettre en vente tous ces ouvrages. (Trib. Com. de la Seine, Chirac contre Hachette et Grands Réseaux, 28 juillet 1884. Bul. Ann. ch. de fer, 1885, 281 ; et Cour de Paris, 12 mars 1886, Bul. Ann. ch. de fer, 1886, p. 158.)

La jurisprudence ne pourrait aujourd'hui que se conformer — comme elle l'a fait d'ailleurs en 1886 — à la lettre même du traité. Ce qui nous en donne implicitement la preuve, c'est l'arrêt de la Cour de Paris du 9 avril 1930, rendu dans l'affaire Coty contre la Fédération des Journaux (J. Trib. Com. 1931, tome 77, page 244), et qui a déclaré que « la maison Hachette, concessionnaire des kiosques à journaux de la Ville de Paris, ne pouvait se refuser à vendre un journal déterminé » : qu'elle était donc tenue d'offrir au public tous les journaux, sans distinction d'opinions politiques, sous réserve seulement de ceux qui porteraient atteinte aux bonnes mœurs.

A fortiori, les compagnies, qui exercent un droit de contrôle sur leurs librairies, qui tiennent d'un traité le droit de soumettre à leur approbation les ouvrages, brochures et journaux destinés à être vendus, pourraient imposer à leur concessionnaire la vente de tel périodique et journal que celui-ci se refuserait à mettre en vente.

Ainsi les librairies des gares, installées dans l'intérêt exclusif des voyageurs, apparaissent comme soumises au contrôle et à la réglementation sévère des compa-

gnies. C'est l'occasion de remarquer, une fois de plus, que les diverses professions autorisées par les compagnies pour l'usage des voyageurs ne peuvent pas s'exercer librement.

SECTION III

INSTALLATIONS D'APPAREILS AUTOMATIQUES,

LOCATION D'OREILLERS, COUVERTURES

Nous nous bornerons à mentionner purement et simplement les installations d'appareils automatiques et les locations d'oreillers et couvertures. Ces installations ne soulèvent, en effet, aucune question que nous n'ayons précédemment traitée. Elles apparaissent encore comme des locations sur le domaine public faites dans l'intérêt des voyageurs et qui donnent lieu à la perception d'une redevance.

Toutes les stations sont pourvues de distributeurs et bascules automatiques. Les uns sont concédés à la Nouvelle Compagnie Générale des Distributeurs Automatiques, les autres à la Société anonyme française des Bascules Automatiques. Les gares principales mettent des cabines téléphoniques à la disposition des voyageurs. Les appareils sont installés par la Compagnie « Le Taxi-phone ».

Enfin, les compagnies ont traité avec la maison Gallmann-Mosès, pour la location d'oreillers et couvertures, dont la distribution s'effectue dans les gares les plus importantes qui sont limitativement énumérées dans le traité.

SECTION IV

SERVICES AUTOMOBILES

Les compagnies ont entrepris d'organiser sur les divers points du territoire dépourvus de communications par voies ferrées, des services de correspondance automobiles destinés à établir la liaison avec le chemin de fer.

Ils peuvent se classer en trois catégories : les services de transport de marchandises, les services de correspondance pour voyageurs et les circuits touristiques.

A) Services de transport de marchandises

Les services de transport de marchandises sont essentiellement : le factage, le camionnage et la réexpédition.

Le factage est l'opération qui consiste à transporter des bagages expédiés en grande vitesse, de la gare au domicile du destinataire, ou réciproquement.

Le camionnage est la même opération appliquée à la petite vitesse.

La réexpédition est le transport des marchandises de la gare à des localités éloignées. On se trouve dans ce cas, en dehors des conditions d'application du factage et du camionnage et c'est en vertu d'un traité ou d'un arrangement conclu avec les compagnies que ce transport peut être assuré.

La réglementation administrative est identique pour ces trois groupes.

L'article 52 du cahier des charges rend obligatoires pour les compagnies les services de factage et de camionnage à l'arrivée, c'est-à-dire le transport à domicile des

marchandises expédiées en grande et en petite vitesse. Encore cette obligation ne leur est-elle imposée que dans les limites du rayon de l'octroi et à certaines conditions définies dans l'article 52. L'article 52 reconnaît d'ailleurs aux compagnies le droit de se substituer des entrepreneurs de transport agissant en qualité de mandataires, en vertu de traités approuvés par l'administration.

Les compagnies ont le droit, mais ne sont pas tenues, d'effectuer le factage et le camionnage au départ, c'est-à-dire le transport du domicile à la gare expéditrice. En fait, les compagnies usent de leur droit et créent des services de factage et de camionnage au départ, dont elles confient la gestion à des entrepreneurs.

Mais si elles les organisent, elles ne peuvent le faire en toute liberté ; l'exploitation est soumise aux mêmes règles que celles des services obligatoires (article 44, ordonnance 15 novembre 1846 ; art. 52 et 53 C. ch. ; art. 44, décret 1^{er} mars 1901). Il en résulte que les taxes doivent être homologuées par le Ministre, comme les tarifs eux-mêmes (Cass. Crim., 20 mai 1865, S. 65, I. 388 ; Cass. civ. 26 juillet 1871, D. 71, I. 234 et 22 août 1883, D. 84, I. 233 ; Picard, *op. cit.* IV, 57, Sarrut 55, 623) et que l'égalité de traitement est un principe qui doit être strictement observé. Les compagnies ne pourraient pas conférer d'avantages particuliers à certains usagers, ouvrir les gares à leurs camionneurs sans les ouvrir en même temps à des camionneurs libres. (Cass. Civ., 30 mars 1863, D. 63, I. 178 ; 21 juin 1882, D. 83, I. 85 ; 22 août 1883,

L'article 53 du cahier des charges permet de déroger à la règle de l'égalité de traitement en faisant approuver par l'administration supérieure un traité conclu entre la Compagnie et une entreprise déterminée, lorsqu'il

existe plusieurs concurrents. Le texte du traité doit d'abord être transmis à l'administration, afin de faire jouer les attributions de contrôle et de surveillance. Après l'envoi du traité par la Compagnie, l'approbation administrative doit être sollicitée préalablement à toute mise en exploitation du service avanta^gé, parce que les conventions conclues avec l'Etat n'autorisent à faire figurer les subventions attribuées aux correspondants que si les marchés ont fait l'objet d'une approbation préalable. Cette approbation permet de faire figurer au compte d'entretien et d'exploitation les dépenses afférentes à ces services. C'est la meilleure constatation de l'intérêt que peuvent présenter ces services au point de vue de l'exploitation. Ce régime a été consacré par les lois du 20 novembre 1883 approbatives des six conventions. L'approbation préalable n'est pas susceptible de recours contentieux, car le Ministre ne se livre qu'à un simple acte d'administration qui n'excède pas la limite de ses pouvoirs et cela même lorsqu'il refuse à d'autres entrepreneurs le bénéfice du traité passé à l'avantage du premier. (C. d'Etat, 31 mars 1864, Gibiat Leb. 320 et 27 mai 1865, Roze et Pottier Leb., p. 601 ; Cass. 9 avril 1863, D. 64, I. 53.)

L'approbation administrative, permettant une dérogation légale au principe de l'égalité de traitement, rend irrecevables les actions en indemnité qui seraient intentées par des entreprises exclues du bénéfice des traités. (Cass. 27 décembre 1871, Compagnie ch. de fer Est contre Guérin. Picard, op. cit., t. IV, p. 925.)

A titre d'exemple, on peut citer le traité actuellement en vigueur intervenu entre la Compagnie d'Orléans et la Société Paris-Transports Automobiles. Aux termes de

cette convention, signée le 26 avril 1923, la dite Société s'engage à effectuer le chargement et le déchargement de la totalité des arrivages incombant à la Compagnie d'Orléans, ainsi que la livraison et l'enlèvement des marchandises à domicile. Le matériel appartient à la Compagnie d'Orléans. La Société peut aussi effectuer du camionnage libre, dont les taxes devront être inférieures de 15 % à celles prévues par les tarifs homologués pour les opérations de même nature du camionnage officiel. Une redevance est due à la Compagnie dans des conditions contractuellement fixées d'avance.

B) Services de correspondance pour voyageurs

Les compagnies de chemins de fer n'effectuent pas seulement le transport des marchandises ; elles ont été amenées peu à peu à prolonger leur réseau de voies ferrées par des services automobiles qui assurent la correspondance avec le chemin de fer, principalement dans l'intérêt des voyageurs. Il s'agit soit de relier deux lignes de chemins de fer éloignées l'une de l'autre, soit d'établir une communication par route entre une gare et une localité également éloignée.

Si l'article 52 du cahier des charges impose l'obligation d'effectuer le camionnage à l'arrivée et autorise des services facultatifs au départ, aucun texte de loi ne vise l'établissement des services de correspondance. C'est en vertu de l'extension de la notion de transport et dans le but de faciliter aux voyageurs l'accès des trains que les compagnies ont institué ces services accessoires au contrat de transport.

Sur la demande des compagnies, le Ministre a autorisé¹

la création de ces services de correspondance. C'est ainsi que, par décision ministérielle du 25 avril 1928, la Compagnie P.-L.-M. a été autorisée à constituer des sociétés filiales de transport automobiles. La même autorisation fut ensuite, à des dates diverses, adressée aux autres réseaux (*Annales des chemins de fer et Tram.* 1928, II, p. 34). Les projets de création de ces services doivent d'abord être instruits dans les termes des circulaires des 21 juillet 1924 et 22 novembre 1927 (*Annales des chemins de fer et Tram.* 1928, II, p. 9). Une enquête est ouverte ; elle est suivie d'un rapport de l'Inspecteur principal et éventuellement du comité consultatif des chemins de fer. L'administration supérieure doit enfin approuver le traité qui lui a été soumis par la Compagnie. En vertu d'une décision ministérielle du 3 juillet 1928 (*Annales chemins de fer et Tram.* 1928, II, p. 42), le Ministre pouvait faire opposition dans les quinze jours, à dater de l'envoi du dossier, en faisant connaître les modifications désirées. En cas de silence du Ministre, le service pourrait être mis en marche sans qu'il fût nécessaire d'attendre une notification d'accord.

Dans une nouvelle décision du 30 septembre 1929, le Ministre modifia le régime de 1928 en ordonnant que le service ne pourrait être mis en marche tant qu'il n'aurait pas donné son approbation aux propositions de la Compagnie. Cette approbation est donc devenue une formalité nécessaire.

Ces traités contiennent diverses clauses, réglementées de la façon suivante : les taxes sur les usagers sont fixées contractuellement entre la Compagnie et la Société entrepreneur du transport. Le produit de ces taxes est réparti entre la Compagnie et la Société, suivant

des modalités très variables. Des conventions financières déterminent également la forme des subsides accordés par les compagnies à l'entrepreneur. Au moment de la mise en exploitation du service, l'entrepreneur doit faire face à de lourdes charges. La Compagnie lui vient en aide, soit sous la forme d'une garantie couvrant les dépenses d'exploitation évaluées à un maximum par kilomètre parcouru, soit sous la forme d'une subvention fixe. Elle peut aussi accorder certaines facilités matérielles, comme le remisage des voitures, ou des primes de bonne gestion calculées sur le total des recettes.

Ajoutons que le traité prévoit des horaires obligatoires pour l'entrepreneur et qui ne sauraient être transgressés sans entraîner la résiliation du traité.

Ces modalités financières si diverses font obstacle à ce qu'on puisse définir exactement la nature du traité passé entre la Compagnie et l'entreprise de transport auxiliaire. On se trouve en présence tantôt du contrat d'entreprise ou d'une régie intéressée, tantôt d'une convention *sui generis*. Parfois aussi, on rencontre le régime de la concession avec la liberté complète pour l'entrepreneur, sans subvention ni garantie. Aucune règle générale ne saurait être formulée.

A titre d'exemple, on peut citer le traité général de correspondance intervenu entre la Compagnie des chemins de fer du Nord et la Société des Transports auxiliaires de la Région du Nord. Aux termes de l'article 1^{er}, « la S. T. A. R. N. s'engage à organiser et à exploiter, soit directement, soit indirectement, dans les meilleures conditions possibles, tous services de transport (voyageurs, marchandises ou colis postaux) sur route, en correspondance ou en liaison avec le chemin de fer, ou constituant

des parcours touristiques, ou intéressant directement ou indirectement l'exploitation du chemin de fer ». Le transport sera effectué sous la seule responsabilité de la S. T. A. R. N.

La Compagnie des Chemins de fer de l'Est a traité avec une entreprise semblable : la Société Auxiliaire des Transports de l'Est, qui fonctionne dans des conditions identiques.

C) *Circuits touristiques*

Il existe enfin un groupe de services automobiles à but exclusivement touristique, organisés par les compagnies dans les sites pittoresques. Ils ne sont plus destinés à relier deux lignes de chemins de fer éloignées l'une de l'autre, mais à offrir aux voyageurs, qui parcourent en chemin de fer une région pittoresque, la possibilité de l'explorer davantage. En permettant ainsi la découverte des régions qui font partie de leur réseau, mais que ne traversent pas leurs lignes, les compagnies ne font que développer et améliorer le mode de transport qui leur a été concédé : le chemin de fer. C'est en offrant aux voyageurs de telles facilités de circulation et en étendant le rayon d'action de leurs réseaux qu'on peut dire que les Compagnies n'effectuent, en créant ces services touristiques, que des opérations accessoires au contrat de transport.

Peut-on juridiquement contester le droit des Compagnies d'exploiter les services en question ?

D'abord les réseaux n'exploitent pas eux-mêmes des lignes automobiles, mais par l'intermédiaire de leurs filiales créées en 1928. Or, l'article 2 des statuts définit ainsi l'objet social de ces filiales : « L'organisation et

l'exploitation dans les régions desservies par les chemins de fer de tous services de transports (voyageurs et marchandises) par automobiles ou autres moyens en correspondants ou liaison avec le chemin de fer, en remplacement de trains déficitaires ou constituant des parcours ou circuits touristiques *susceptibles de développer le trafic général du chemin de fer* ».

Le critérium de la validité de ces lignes touristiques sera donc de savoir si les lignes en question sont susceptibles de développer le trafic des voies ferrées.

On peut faire remarquer au surplus que l'intervention de l'autorité concédante, pour autoriser l'emploi des fonds du domaine public affectés à la constitution des filiales, constitue une garantie.

CHAPITRE III

OPÉRATIONS EFFECTUÉES DANS L'INTÉRÊT DES COMPAGNIES ET DE LEUR PERSONNEL

Les Compagnies ont le droit de tirer de leur concession le meilleur parti possible et d'exercer au maximum tous les droits de jouissance dont elles disposent en vertu de l'acte de concession. Les parcelles du domaine concédé, qui sont inutilisables pour le service de transport, resteraient improductives, si les compagnies n'en conféraient la jouissance à des usagers, moyennant une certaine redevance.

C'est ainsi qu'aux abords des gares, il existe des terrains vagues qui n'ont pas de destination propre et qui

peuvent être loués à des particuliers pour y établir des ponts à bascule, y déposer des matériaux. Des emplacements peuvent être réservés à la pose de panneaux réclame. Les remblais et ballasts sont susceptibles de droits de pacage et de furetage, etc...

Les compagnies, étant des sociétés commerciales privées, doivent pouvoir accomplir à ce titre les actes de gestion privée qu'un bon administrateur serait amené à effectuer. C'est dans ce but de bonne gestion qu'elles sont autorisées à vendre leurs excédents, leurs vieilles matières, à utiliser leurs câbles électriques au transport de l'énergie privée et, d'une manière générale, à réaliser toutes les opérations qui sont l'accessoire indispensable d'une grande entreprise.

Nous nous proposons de passer rapidement en revue ces diverses opérations.

SECTION I

LOCATION DU DOMAINE PUBLIC

Parmi les opérations qui consistent à permettre à des usagers de s'installer sur le domaine public, moyennant une redevance au profit de la compagnie, il faut d'abord mentionner l'affermage de la publicité.

§ 1. — *Publicité*

Il ne s'agit pas de la publicité que les compagnies organisent dans l'intérêt de leur service de transport, pour leurs lignes ou pour les régions pittoresques que

celles-ci traversent. Cette publicité est effectuée par un des services de la compagnie elle-même, et cela suffit à écarter toute notion de location du domaine public.

La publicité dont il est ici question est celle que les compagnies afferment, par des traités généraux, à des agences et à des sociétés de publicité. Celles-ci ont intérêt à disposer leurs annonces et réclames aux abords des voies publiques les plus fréquentées, comme les routes ou les lignes de chemins de fer. L'apposition de panneaux le long des voies, où ils peuvent être vus de tous les voyageurs, réalise le meilleur emplacement que ces agences peuvent souhaiter.

Cette publicité peut d'abord être organisée sur les dépendances du domaine public, notamment sur les quais, dans les salles d'attente, à proximité des passages à niveau et sur les façades des bâtiments affectés au service des voyageurs. Elle peut également être apposée dans les voitures des compagnies. Ces deux catégories de publicité donnent lieu à des contrats différents. Il est rare, en effet, qu'une société de publicité qui a traité pour la pose de panneaux sur le domaine et sur ses dépendances se soit également engagée à placer des affiches dans les compartiments des voitures.

Préalablement à la mise en vigueur du traité, il faut nécessairement que la société de publicité se procure de l'autorisation préfectorale, édictée par l'article 70 de l'ordonnance de 1846, pour avoir accès dans l'enceinte du chemin de fer.

Ces traités contiennent un certain nombre de clauses dont les principales sont relatives aux conditions financières et au contrôle exercé par la compagnie sur l'emplacement des affiches.

En ce qui concerne le régime financier, le traité prévoit que la société de publicité paiera à la compagnie une redevance représentative de la jouissance conférée à cette société sur les dépendances du domaine public.

Tels sont d'ailleurs les termes dans lesquels s'exprime une circulaire ministérielle du 28 octobre 1905 relative aux autorisations donnée par les compagnies pour les installations à usage privé. Cette circulaire explique que la redevance est destinée « à rappeler chaque année au permissionnaire que l'autorisation dont il jouit est essentiellement précaire et révocable, à représenter le loyer des terrains occupés et à rémunérer les avantages que pourra tirer le permissionnaire de l'installation autorisée ».

La redevance est évaluée en fonction des recettes brutes de la société et fixée généralement à un pourcentage du total des recettes. Ce pourcentage varie en fait entre 35 et 50 pour cent. Le taux stipulé ne sera pas d'ailleurs nécessairement applicable. La société de publicité doit en effet garantir à la compagnie un minimum annuel de redevance. Ce minimum sera calculé en fonction des surfaces de publicité mises par la compagnie à la disposition de la société. Par conséquent, le pourcentage, fixé comme il est dit plus haut, ne jouera que si la somme obtenue par ce procédé est supérieure au minimum stipulé.

Afin de permettre le contrôle des redevances, il est tenu un registre spécial de toutes les recettes opérées du chef de la publicité qui fait l'objet du contrat. Pour garantir l'exécution de ces clauses financières, la société s'engage à fournir à la compagnie une caution qui sera constituée par l'engagement d'une banque ou par la con-

signation d'une somme d'égale importance versée dans les caisses de la compagnie.

Les traités de publicité prévoient également, outre les stipulations financières, des droits de contrôle très larges au profit de la compagnie.

Comme tout permissionnaire, la société de publicité s'engage à se conformer aux lois, règlements et instructions concernant la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer. Elle doit observer en outre les règlements spéciaux pris par la compagnie qui ont pour objet de limiter les dimensions des affiches, cadres ou panneaux ou de subordonner leur emplacement à certaines conditions. Elle ne peut apposer aucune annonce ou affiche sans que leur teneur ait été préalablement approuvée par la compagnie qui se réserve à cet égard pleine et entière liberté. Cette réglementation précise et sévère se conçoit pour des motifs de sécurité. La pose des panneaux-réclame ne doit pas en effet nuire à la visibilité de la voie, masquer les disques et signaux et compromettre ainsi la sécurité des transports.

La compagnie se réserve toujours le droit d'enlever, sans indemnité, les installations de publicité, — notamment au voisinage des passages à niveau, — si les besoins du chemin de fer l'exigent. Un préavis de six mois sera toutefois indispensable. L'infraction aux règlements spéciaux susvisés pourra emporter résiliation du traité sans indemnité. Une sanction moins grave consiste dans le droit de la compagnie d'interdire l'entrée du domaine et de ses dépendances à ceux des agents de la société dont elle aurait à se plaindre ou d'exiger leur changement ou leur renvoi.

L'administration supérieure, comme les compagnies

elles-mêmes, s'est préoccupée du danger qui pouvait résulter de l'apposition de panneaux à proximité de la voie. Une lettre du ministre des Travaux Publics du 9 novembre 1928 adressée au président du Comité de direction des Grands Réseaux et relative aux dispositifs de publicité aux passages à niveau, attire l'attention des compagnies sur les inconvénients graves des portiques de publicité. « Ils nuisent, dit le Ministre, à l'efficacité de la signalisation routière et sont susceptibles de détourner l'attention des conducteurs de véhicules au moment où s'impose un redoublement de vigilance de leur part ». Telles sont les mesures prises par les compagnies et l'administration supérieure pour limiter l'affichage dans l'intérêt du service des transports.

En résumé, la compagnie ne concède pas un monopole aux sociétés de publicité avec qui elle traite. Sans doute, celles-ci ont le droit exclusif d'apposer des affiches dans les voitures et sur des parcelles du domaine concédé, mais la compagnie se réserve le droit d'afficher librement « les documents officiels émanant de l'administration supérieure, ainsi que les photographies, cartes, avis ou documents quelconques intéressant son service ou son trafic et celui des compagnies ou entreprises de transport par route, par fer, par air ou par eau qui sont ou seront en relation ou en correspondance avec elle, les wagons-restaurants, buffets et hôtels-terminus, et généralement toutes les entreprises qu'elle jugera constituer des auxiliaires de son trafic ». (Art. 2, traité entre la Cie des chemins de fer de l'Est et la Cie fermière de publicité des grands réseaux des chemins de fer français.)

Les compagnies du Nord et de l'Orléans avaient traité,

pour la publicité dans les voitures, avec la « Cie fermière de publicité des grands réseaux de chemins de fer » et, pour la publicité dans les gares, avec la « société de publicité diurne et nocturne ». Le contrat de la Cie du Nord avec cette dernière société a été dénoncé le 1^{er} janvier 1929 pour la publicité sous glaces et le 1^{er} juillet 1929 pour la publicité dans les gares.

La Cie de l'Est a affermé sa publicité dans les gares à la Société Gaudron et Cie, la publicité dans les voitures à la Cie fermière de publicité des Grands Réseaux et la publicité sur les passages à niveau à la Société d'équipement des voies ferrées.

Enfin, la Cie du Midi a confié la publicité dans les gares à la Société de Publicité diurne et nocturne et dans les voitures à la société « J'annonce ».

§ 2. — *Locations de parcelles du domaine public à des commerçants ou à des industriels*

Certaines parties des gares, qui ne sont pas actuellement employées au service du chemin de fer, peuvent être louées à des commerçants pour tenir boutique, ouvrir une vitrine, exploiter un commerce. Le paiement d'une redevance annuelle ne confère au commerçant qu'un droit précaire et révocable, au sens que nous avons attaché plus haut à ces expressions. En outre, le commerçant est tenu de se conformer aux prescriptions édictées par la compagnie sur la police des gares, et notamment de se pourvoir de l'autorisation préfectorale édictée par l'article 70 de l'ordonnance de 1846.

Un exemple de location de ce genre se trouve réalisé

par les chemins de fer de l'Etat qui ont ouvert aux commerçants libres la galerie marchande à la gare Saint-Lazare.

Aux abords des gares, sur les terrains servant de voies de garage, à proximité des quais de débarquement et d'embarquement des marchandises, certaines parcelles du domaine concédé ne sont pas affectées en fait à l'exploitation des transports. Destinées, par leur situation aux confins du domaine concédé, à demeurer inoccupées ou en friche, il est normal que les compagnies, qui en ont la jouissance de droit, accordent à des industriels la faculté d'y déposer des matériaux, d'y installer des appareils, etc., moyennant une redevance.

En réalité, les compagnies se substituent simplement à des particuliers dans l'exercice du droit de jouissance que leur accorde l'autorité concédante.

Les industriels ont particulièrement intérêt à pouvoir effectuer, à proximité des quais de départ et d'arrivée de leurs marchandises, des dépôts qui simplifient les opérations de transbordement dans les wagons. C'est ainsi qu'ils établissent, après s'être pourvus de l'autorisation préfectorale imposée par l'article 70 de l'ordonnance de 1846, des ponts à bascule, des guérites et barraquements, des chantiers de transbordement, dépôts avec quais, voies Decauville et plaques tournantes.

L'autorisation n'est accordée que pour un laps de temps assez court ; elle peut se renouveler, ou être supprimée sans indemnité si les besoins du service viennent à l'exiger.

§ 3. — *Utilisation de l'espace aérien au-dessus
des voies ferrées*

On sait que certaines grandes gares de Paris ont procédé, depuis la guerre, à des expropriations en vue de s'élargir et d'augmenter leurs voies et l'on a proposé (ce qui serait peut-être un remède au moins partiel au déficit actuel des réseaux), de couvrir ces voies afin d'y bâtir des immeubles ou d'aliéner l'espace aérien en vue de constructions à édifier par les acquéreurs.

Les réseaux des Etats-Unis ont déjà utilisé l'espace aérien situé au-dessus des voies de certaines grandes gares. A Chicago, un immeuble de 26 étages, couvrant une superficie de 9.500 mètres carrés a été récemment élevé au-dessus des voies de la Chicago Union Station C^o par le Chicago Daily News ; et une vente de droits au-dessus du chemin de fer a été consentie par le Chicago and North Western Railway dans sa gare terminus.

Dans une étude récente (Revue Générale des Chemins de fer, numéro de mars 1931), M. Piot recherche s'il serait possible de faire en France ce qui se pratique déjà aux Etats-Unis.

Il estime qu'en dépit de la loi du 31 mai 1924 sur la circulation aérienne, l'espace aérien est susceptible d'appropriation privée « près du sol », comme étant alors « l'accessoire des immeubles qui y sont élevés ». Et il rattache cette solution à l'article 673, paragraphe 1 du Code civil décidant que « celui sur la propriété duquel avancent les branches des arbres du voisin peut contraindre celui-ci à les couper » et interdisant de surplomber l'héritage voisin par des balcons ou autres saillies ;

à la jurisprudence qui interdit la pose de câbles ou de fils électriques au-dessus des fonds qui appartiennent à des tiers, à moins qu'il ne s'agisse de câbles ou fils d'une entreprise d'électrification reconnue d'utilité publique, pour laquelle il existe une servitude administrative. (Berthélemy, note sous Bordeaux 27 novembre 1908. D. 1910. 2. 17 ; Lalou note sous Trib. Seine, 10 juin 1914. D. 1914. 2. 193 ; Aubry et Rau. T. II. 191 ; Colin et Capitant. Cours de droit civil, 1, p. 714) ; à la jurisprudence d'après laquelle il y a délit de chasse de la part de celui qui, se trouvant à un endroit où il a le droit de chasser, tire un gibier survolant le terrain d'autrui. (Amiens, 19 février 1896. D. 1896. 2. 464).

Si l'espace aérien situé au-dessus des voies ferrées est susceptible d'appropriation privée, et si les compagnies possèdent sur lui le même droit sui generis qu'elles ont sur les parcelles du domaine public, elles peuvent l'utiliser ou en disposer dans les mêmes conditions. Et l'on concevrait très bien qu'il y ait là, demain, une forme nouvelle d'opération accessoire, plus ou moins souhaitable peut-être, mais à coup sûr rémunératrice pour les réseaux.

SECTION II

OPÉRATIONS EFFECTUÉES PAR LES COMPAGNIES EN TANT QUE SOCIÉTÉS COMMERCIALES

Les compagnies de chemins de fer sont des sociétés commerciales qui ne sauraient être privées des bénéfices de leur exploitation. Des capitaux considérables leur ont été confiés, qu'elles ont le devoir de faire fructifier.

A ce titre, elles sont amenées, d'une part, à passer avec des tiers des actes de bonne administration consistant soit à revendre des vieilles matières et résidus, des excédents de charbon, d'eau, d'électricité, d'autre part, à effectuer des transports d'énergie électrique.

§ 1. — *Ventes des sous-produits de l'exploitation*

Toute grande entreprise comporte des déchets, des sous-produits, dont la valeur n'est pas négligeable. Le droit de les revendre n'a jamais été contesté par personne. La Cour de Paris a déclaré que « la vente des résidus et objets hors service est, pour la compagnie de chemin de fer, comme pour toute autre entreprise, une nécessité et ne constitue pas un commerce ». (Cour Paris 17 janvier 1863, Ch. de fer de l'Est, c. Lacombe et consorts, D. 65. 1. 349.)

M. Piot, dans son Etude sur le Monopole des Compagnies (p. 17), écrit : « Les compagnies passent chaque année des marchés pour revendre les vieux matériaux qu'elles ne peuvent utiliser (fers, cuivres, traverses hors d'usage). Elles vendent, elles ne transportent pas. Cependant leurs marchés sont légitimes. Ce sont des actes de bonne administration commandés par l'exercice même de la profession. On pourrait, au contraire, blâmer les compagnies de ne pas chercher, comme tout industriel attentif, à tirer parti des déchets de leur exploitation. »

§ 2. — *Ventes d'excédents de charbon et d'eau*

Les compagnies peuvent non seulement se débarrasser à vil prix d'une marchandise usagée, mais aussi revendre une marchandise neuve qu'elles ne peuvent consommer entièrement, l'acquisition qu'elles en ont faite ayant dépassé leurs besoins. Il s'agit, à ce deuxième point de vue, de ventes d'excédents de charbon, d'eau, d'électricité, etc., et d'une façon générale, de toutes les matières nécessaires à l'exploitation du transport et dont les compagnies sont obligées de se procurer des stocks considérables. Il est, en effet, bien difficile de prévoir longtemps d'avance la quantité de ses besoins, car leur évaluation rigoureuse dépend d'une somme de facteurs souvent imprévisibles à longue échéance : l'intensité du trafic qui varie suivant les périodes de l'année, la variation des prix qui peut entraîner la constitution de stocks plus ou moins importants en prévision de leur hausse et bien d'autres facteurs encore. Il est donc nécessaire que les compagnies puissent revendre les excédents inutilisés afin d'éviter des pertes qui pourraient se chiffrer, pour de telles quantités, par des sommes importantes.

Ces considérations d'ordre économique ont fait admettre le principe que les compagnies pouvaient revendre leurs excédents de charbon. Le plus fréquemment, en effet, les compagnies s'approvisionnent en houille dans de grands centres miniers où le combustible leur est livré à l'état de tout venant. Or, certaines parties du charbon sont impropres à la consommation, notamment les menues houilles. Les compagnies en effectuent donc le triage et les revendent à des industries ou à des particuliers qui peuvent les utiliser.

La seule restriction apportée à cette faculté par la jurisprudence consiste dans l'interdiction de se livrer à un commerce organisé et à des spéculations comme celles des mines de Sarrebruck sur lesquelles nous ne revenons pas.

De même, les compagnies se procurent l'eau nécessaire à leur trafic en l'achetant à certaines villes. Elles en cèdent l'excédent à des tiers, au prix coûtant et sans aucune majoration. Au lieu de faire l'objet d'achats à des villes, l'eau peut provenir de l'alimentation établie par les compagnies pour le service des chemins de fer. Et si le débit de la source dépasse la consommation normale des compagnies, celles-ci peuvent céder leurs excédents d'eau dans les conditions définies plus haut. Nous avons déjà signalé l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la régularité de ces opérations à propos des reventes d'eau effectuées par la Cie des chemins de fer de Bône à Guelma. (C. d'Etat 8 février 1901. Cie Bône-Guelma et prolongements, 4^e espèce Lebon, p. 157.)

§ 3. — *Vente et transport d'énergie électrique*

A la fin de la guerre, les difficultés d'importation de charbon et le coût d'une matière première qui affecte lourdement notre balance commerciale, ont posé d'une façon pressante la question du remplacement du charbon par l'énergie hydro-électrique.

On aurait pu, semble-t-il, songer à un programme d'électrification d'ensemble dont auraient bénéficié à la fois les chemins de fer et les villes ou agglomérations industrielles. Mais on était au lendemain de la guerre, les dépenses d'établissement auraient été considérables. En

dépit du plan général élaboré en 1920 par le ministère Le Trocquer, seules certaines Cies de chemin de fer, le Midi, l'Orléans, le P.L.M., ont pu, à raison de la proximité des torrents alpins, des gaves pyrénéens et des rivières du Massif Central, procéder à l'électrification partielle de leurs réseaux.

L'électrification des chemins de fer comporte trois ordres d'opérations différentes : d'une part, la construction d'un matériel de traction électrique et les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la voie ; d'autre part la création de lignes de transport de force à haute tension, enfin, la captation de l'énergie hydro-électrique dans les usines productrices de courant.

En ce qui concerne la construction du matériel nouveau, aucune question juridique spéciale ne se pose.

En ce qui concerne l'établissement de lignes de transport d'énergie électrique, la loi du 15 juin 1906 a permis aux compagnies de chemins de fer de créer des réseaux de transport d'énergie électrique et leur a accordé certaines prérogatives de droit public énumérées à l'article 12 de la loi, sans qu'il soit besoin de déclaration d'utilité publique ni de concession spéciale. (C. d'Etat 14 janvier 1928. Ann. des ch. de fer Tram. 1928. 1. p. 54.) Les compagnies jouissent en outre de tous les droits que les lois et règlement confèrent à l'administration en matière de travaux publics, notamment du droit d'occupation temporaire. Sauf entente amiable, les compagnies disposent aussi pour occuper les terrains nécessaires à leurs lignes, de deux moyens : l'établissement sur les propriétés privées de servitudes d'appui, de passage, de support et d'ébranchage, et l'expropriation. (Voir Thévenez, op. cit. T. 1., p. 407-408.)

Enfin, la captation de l'énergie électrique nécessaire à la traction est soumise à des régimes juridiques très différents, suivant le mode selon lequel elle s'effectue.

Il existe deux façons pour une compagnie de chemins de fer de se procurer l'énergie électrique dont elle a besoin : ou bien elle se fait accorder par le gouvernement la concession d'usines hydrauliques afin d'alimenter en énergie le réseau ; ou bien, elle achète purement et simplement le courant nécessaire à son trafic à des sociétés privées, à des concessionnaires de distribution départementale.

A) *Electrification des réseaux*
par le procédé de la concession d'usines hydrauliques

La méthode de la concession est celle qui a été généralement adoptée parce qu'elle est le plus en harmonie avec la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique. Cette loi, en effet, a eu pour but d'aménager rationnellement les ressources hydrauliques du pays et de remplacer le régime des petites usines par celui des grandes entreprises desservant toute une région et investies des prérogatives de l'administration en matière de travaux publics. A la conception primitive de l'industriel satisfaisant seulement ses propres besoins, on a substitué celle de la grande industrie qui, en fournissant du courant à tous ceux qui en font la demande, fait surtout œuvre d'intérêt général. Les grandes compagnies de chemins de fer ont donc cherché, aussitôt après la guerre, à prendre la tête de ce mouvement d'aménagement rationnel de nos richesses hydrauliques. Elles pouvaient ainsi se procurer le courant nécessaire à leur trafic et

en même temps faire bénéficier la collectivité toute entière de l'installation du réseau en lui vendant l'excédent de l'énergie non consommée, ou en utilisant le réseau à transporter de l'énergie destinée à des tiers.

Il faut noter que les concessions dont bénéficient les compagnies de chemins de fer sont soumises à un régime spécial en vertu de l'article 29 de la loi de 1919, qui a soustrait les entreprises déclarées d'utilité publique (dont les chemins de fer font incontestablement partie) au régime institué par la loi de 1919. Il fallait, en effet, sinon unifier, du moins « réaliser une conciliation et une harmonie » entre les deux concessions, notamment assigner les mêmes limites à leur durée. Aussi l'article 29 a-t-il précisé qu'un décret rendu en Conseil d'Etat déterminerait le régime spécial de ces concessions.

De fait, on n'a appliqué l'article 29 que lorsque les prescriptions de la loi de 1919 ont paru gênantes. Alors, le décret en Conseil d'Etat est intervenu pour fixer le régime applicable. Mais chaque fois que les autres dispositions de la loi de 1919 ont pu se concilier avec la concession de chemins de fer, on a préféré les appliquer car elles permettent de « prendre en considération l'intérêt général et d'aménager rationnellement nos ressources hydrauliques ». (Galland. Des usines hydro-électriques 1930.)

C'est ainsi que la Cie d'Orléans a été autorisée par l'article 133 de la loi de finances du 31 juillet 1920 à se faire concéder, pour les besoins de son électrification, l'aménagement des chutes de la Haute-Dordogne. Le décret fixant les conditions de la concession en exécution de l'article 20 de la loi de 1919, et la convention sont intervenus le 11 mars 1921.

La convention du 11 mars 1921 contient d'abord des dispositions « principales » d'après lesquelles les terrains, ouvrages, machines et outillages acquis ou établis en vertu de la concession sont incorporés aux dépendances du chemin de fer de Paris à Orléans. Cette incorporation des ouvrages de la concession aux dépendances du chemin de fer, remarque M. Galland (op. cit.) « entraîne ipso facto, pour la durée de la concession, les conditions de rachat et de déchéance, l'application du même régime que pour la concession du chemin de fer. Il est incontestable que les usines hydro-électriques font ici partie intégrante de la concession de chemin de fer, donc qu'en définitive, elles sont la propriété de l'Etat ».

Quant aux dispositions spéciales, elles concernent la vente des excédents d'énergie à des tiers. La concession hydraulique au sens de la loi de 1919 a pour but d'alimenter à la fois la compagnie et les particuliers qui ont besoin d'énergie électrique. Aussi, la convention du 11 mars 1921 imposait-elle à la Cie d'Orléans la vente des excédents, « avec priorité en faveur des départements et des concessionnaires de distribution dans les régions desservies par les *feeders* de la compagnie et obligation de faire homologuer les tarifs de vente par le Ministre des Travaux Publics après avis du Ministre des Finances ».

On retrouve là toutes les caractéristiques de la concession : l'obligation pour la compagnie d'acquérir tous les terrains sur lesquels seront établies l'usine et ses dépendances immobilières, le droit d'occupation du domaine, l'approbation des ouvrages par l'administration, l'homologation des tarifs de vente, le contrôle des ouvrages, non par les ingénieurs en chef du contrôle des chemins

de fer, mais par ceux des ponts et chaussées (art. 32 du cahier des charges), etc... Enfin, étaient également prévues, l'exécution des travaux à la charge de l'Etat, la redevance à percevoir par lui, et d'une manière générale, toutes les stipulations financières pour le détail desquelles nous renvoyons au cahier des charges et à l'ouvrage précité de M. Galland.

Cette convention n'a pas pu être exécutée par la Cie d'Orléans, en raison de difficultés financières.

La Cie d'Orléans a fait de nouvelles propositions qui ont été acceptées par une convention approuvée par décret en Conseil d'Etat à la date du 5 août 1929.

Un autre exemple de concession d'usines hydrauliques nous est fourni par la Cie du Midi. Le régime juridique est à peu près semblable à celui de l'Orléans. Une concession a été accordée à la Cie du Midi en 1926, en vue de l'aménagement pour ses besoins en énergie électrique des vallées pyrénéennes notamment de la vallée d'Ossau. Les travaux nécessaires à la création des usines génératrices ont le caractère de travaux complémentaires de premier établissement. On retrouve ainsi dans la convention toutes les caractéristiques du régime de la concession. Il convient, en outre, de souligner également avec M. Galland, que « l'entreprise ayant pour objet « principal » l'alimentation en énergie du réseau ferré de la Cie du Midi, il semble, par a contrario, que la Cie puisse céder ses excédents de puissance provenant des usines de la vallée d'Ossau à des tierces personnes. » (Galland, op. cit. p. 73.)

B) *Electrification des réseaux*
par le procédé d'achats de courant à des tiers

Pour électrifier leurs réseaux, les compagnies de chemins de fer n'utilisent pas seulement le système de la concession, elles peuvent aussi acheter directement à des tiers l'énergie qui leur est nécessaire. L'opération est alors toute différente. Tandis que la concession exige l'autorisation du législateur ou du gouvernement sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat et suppose une convention, un cahier des charges, des liens de solidarité financière entre la compagnie et l'Etat, l'achat de l'énergie électrique ne constitue qu'un simple marché de fournitures. Il rentre dans les actes normaux de gestion qu'une compagnie est autorisée à passer.

Les sociétés concessionnaires qui fournissent le courant aux compagnies de chemins de fer sont alors tenues de les faire bénéficier de la réduction de 20 % sur le tarif maximum, prévue pour les services publics de l'Etat à l'art. 12 du cahier des charges type des concessions de distribution d'énergie électrique (arrêté ministériel du 31 mars 1923 ; Circulaire du 25 mai 1923 ; Thévenez, *op. cit.*, p. 406).

De même, la Cie P. L. M. pour l'électrification de sa ligne de Culoz à Modane, achète le courant à des tiers.

Un autre procédé consiste également à acheter les usines productrices de courant. Ces dernières sont alors la propriété privée de la compagnie ; le courant qu'elles produisent peut être assimilé à celui qui est directement acheté à des tiers. Le prix en est porté au compte d'exploitation.

Il était nécessaire d'exposer sommairement les deux méthodes différentes par lesquelles les compagnies de chemins de fer électrifient leurs réseaux (concession d'usines hydro-électriques ou achats de courant à des tiers) pour préciser les deux opérations auxquelles se livrent les compagnies et qui se rattachent à cette électrification :

La vente par les compagnies à des tiers de l'excédent de l'énergie non utilisée par elles,

Le transport de l'énergie électrique pour le compte de tiers.

C) Vente d'excédents d'énergie électrique

La légalité de l'opération qui consiste à vendre l'excédent d'énergie électrique est consacrée aussi bien par le législateur que par la jurisprudence. Elle donne cependant lieu à quelques difficultés.

Quand les compagnies ont obtenu des concessions d'usines hydro-électriques, il est assez naturel qu'elles puissent revendre les excédents d'énergie non utilisés. Et c'est pourquoi, comme nous l'avons vu plus haut, les conventions intervenues au profit de l'Orléans ou du Midi contenaient des dispositions spéciales permettant aux compagnies concessionnaires de vendre leurs excédents.

Mentionnons également le marché passé par la Cie d'Orléans le 12 juillet 1924 avec la « Société concessionnaire du Port et des Magasins Publics de Paris-Austerlitz » pour la fourniture de l'énergie électrique nécessaire à cette société. L'énergie enregistrée par un compteur est facturée trimestriellement à des conditions déterminées.

Les compagnies alimentent également en énergie électrique les permissionnaires exploitant des services accessoires au transport : buffets, bibliothèques, correspondants de la compagnie, cités ouvrières, etc... (voir traité du 5 février 1927 entre la Cie d'Orléans et la Maison Hachette du 20 juillet 1923 avec la Société du Louvre pour la fourniture de l'énergie électrique nécessaire à l'Hôtel et au Café du Quai d'Orsay, du 9 juillet 1921 pour l'éclairage des ateliers de réparations de wagons de Tours et de St-Pierre des Corps, exploités par la Cie générale de Construction et d'entretien de matériel de chemins de fer).

D) Transport d'énergie pour le compte des tiers

A côté de la vente des excédents, les compagnies transportent aussi de l'énergie pour le compte des tiers.

Cette extension du rôle de transporteur des compagnies apparaît, sinon exorbitante du droit de la concession, du moins comme un peu anormale.

Aussi ne pouvait-elle être autorisée que par la loi seule. C'est ainsi que la convention de 1926 — qui a force de loi — par laquelle la Cie du Midi est concessionnaire d'un réseau d'énergie électrique, a spécialement prévu que la compagnie pourrait affecter ses lignes électriques au transport d'une énergie destinée à des tiers. C'est ce qu'exprime l'art. 2 du cahier des charges annexé à la convention de 1926 : « En plus des transports d'énergie définis à l'art. 1, le concessionnaire sera tenu, mais dans la limite de la capacité normale de transport de ses lignes, *d'effectuer les transports d'é-*

nergie électrique *destinés* à des services publics en provenance, soit des usines de la Cie du Midi, soit d'autres usines qui seraient raccordées au réseau, objet de la concession. »

Il n'en reste pas moins que cette opération n'est possible qu'au cas de concession et non lorsque la compagnie achète simplement son courant à des tiers. Le caractère d'intérêt général de la loi de 1919 sur les concessions hydro-électriques permet cette extension du rôle des compagnies de chemins de fer. Mais un simple marché de fournitures passé avec des particuliers ne pourrait justifier une telle liberté.

Sans doute les compagnies tendent à développer de plus en plus leur activité d'entrepreneurs de transport, quel que soit le mode de transport utilisé et quelle que soit la nature des choses transportées. Les compagnies assurent aujourd'hui grâce à leurs filiales automobiles, des services réguliers de transport par route. Il y a longtemps déjà que les compagnies participent financièrement à l'exploitation des lignes de navigation (Calais-Douvres). Récemment enfin, les compagnies prenaient une part importante dans la constitution du capital de l'Air-Union.

Pourquoi limiteraient-elles également leur transport à celui des personnes et des marchandises et ne s'engageraient-elles pas à assurer le transport d'un objet de toute autre nature, l'énergie électrique ? On invoque contre cette pratique le principe de spécialité. Mais est-ce le respecter que de substituer au transport par voie ferrée le transport par routes ou aérien ?

C'est peut-être cet argument de fait qui prévaudra à l'avenir pour généraliser cette opération nouvelle. Du

moins est-elle limitée quant à présent par une disposition précise au seul cas de concessions d'énergie électrique accordées aux compagnies de chemins de fer, et apparaît-elle impossible lorsque les compagnies passent avec des fournisseurs les achats d'énergie nécessaires à leur consommation.

SECTION III

OPÉRATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT DU PERSONNEL

§ 1. — *Cités ouvrières*

Les compagnies sont parfois obligées d'assurer le logement de leur personnel dans l'intérêt, non pas de celui-ci, mais de l'exploitation. Les garde-barrières et certains aiguilleurs sont logés pour ainsi dire sur le lieu de leur travail parce que celui-ci nécessite leur présence permanente. De même, les compagnies ont dû organiser des dortoirs de mécaniciens pour permettre à ceux-ci de prendre du repos dans l'intervalle de leurs heures de service.

Dans tous ces cas, le logement n'est pas accordé dans l'intérêt de l'agent, mais comme une nécessité du service particulier que cet agent doit assurer. Alors les terrains à acquérir font l'objet d'un décret déclaratif d'utilité publique, et les compagnies procèdent à l'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841. L'accomplissement de ces formalités a pour effet de faire entrer les parcelles expropriées en vue de la construction des cités dans le domaine concédé. (C. d'Et. 23 mars 1900

Cie ch. fer du Nord Leb. p. 231 et 12 juin 1901 Cie ch. fer de l'Est Leb. p. 520.)

Dans le cas de construction de cités ouvrières, c'est l'intérêt de l'agent qui prédomine, quoique cet intérêt soit encore lié dans une mesure importante à l'intérêt du service.

Avant la guerre, le problème du logement ne se posait pas, parce que les ouvriers trouvaient facilement une habitation à proximité du lieu de leur travail. Pourtant, les compagnies faisaient valoir qu'il n'existait souvent pas de centre urbain à proximité des gares où leurs agents étaient astreints à travailler et que l'obligation pour ceux-ci d'établir leur domicile à une grande distance de la gare, les obligeait à des fatigues, des pertes de temps et des dépenses supplémentaires. A maintes reprises, les compagnies sollicitèrent de l'administration le droit de classer les cités ouvrières dans le domaine concédé en faisant valoir « qu'en accueillant leurs propositions, l'administration ferait acte d'humanité, de bonne administration et de saine interprétation des contrats ». (Voir Picard, *op. cit.*, t. 2, p. 447.)

L'administration se refusait cependant à porter les dépenses d'acquisition des terrains et de construction des habitations, soit au compte de premier établissement, soit au compte d'exploitation. Le caractère d'utilité de ces dépenses ne lui paraissait pas devoir s'imposer. Aussi les compagnies supportaient-elles en fait sur leurs ressources personnelles les dites dépenses, sauf à se faire payer par leurs agents locataires une redevance correspondant, en principe, à la valeur locative des immeubles loués, mais qui, en fait, était souvent bien inférieure à la valeur réelle du revenu de ces immeubles.

Après la guerre, lorsqu'apparut plus impérieusement l'utilité de la construction des cités ouvrières, les compagnies demandèrent de nouveau au Ministre que les dépenses fussent portées au compte d'établissement ou des travaux complémentaires. Le Ministre s'y est en principe refusé.

Il est vrai que presque toutes les cités de la Cie du Nord construites depuis la guerre ont été imputées au compte T. C. Mais c'est là une situation particulière qui s'explique par le fait que presque toutes les cités construites sur le réseau du Nord ont été détruites par la guerre, qu'un gros effort de reconstruction et même de construction était nécessaire. Le Ministre a dès lors autorisé la Cie du Nord à imputer la majeure partie de ces dépenses au compte de l'Etat.

Mais, cette situation exceptionnelle mise à part, il ne semble pas qu'actuellement le Ministre soit disposé à consacrer le principe général de l'imputation de ces dépenses au compte d'établissement.

La question s'est posée notamment à l'occasion de la construction, par la Cie de l'Est, de la ligne de Lérrouville à Metz. Pour le tronçon de Metz à Novéant, la Compagnie avait été obligée d'installer un dépôt de matériel à Metz-Frescaty. Dans le projet, la Compagnie avait compris des logements pour un effectif égal à la moitié environ de l'effectif total à installer dans le dépôt. Elle le justifiait « par l'impossibilité pour la plus grande partie de son personnel de se loger dans les localités avoisinantes dépourvues, comme la quasi-unanimité des villes et villages de France, de ressources en logements ».

La Compagnie ajoutait que l'exécution de cette cité était non seulement utile, mais même indispensable. Et

elle concluait ainsi : « Si donc la cité est nécessaire et doit précéder la mise en exploitation, elle ne peut être imputée qu'au compte de premier établissement (lettre au ministre des Travaux publics du 6 février 1930, voir également lettre du 20 juillet 1929).

Le Ministre approuva le projet au point de vue technique, mais refusa l'imputation des dépenses au compte d'établissement des lignes nouvelles de la Convention du 28 juin 1921. « Il y a lieu, dit le Ministre, de s'en tenir à la règle d'après laquelle les dépenses relatives au logement du personnel sont exclues du compte d'établissement dont l'Etat supporte les charges pour 4/5 (art. 10 de la convention du 28 juin 1921). Les crédits fixés par les lois de finances pour la construction de lignes nouvelles ne sauraient normalement être affectés à des installations de cette nature, dont les conditions d'exécution doivent faire l'objet de projets spéciaux. » (Dépêches ministérielles des 24 juillet 1929, 12 décembre 1929 et 7 mars 1930.)

L'administration supérieure est donc restée en principe hostile à l'imputation des dépenses de construction des cités au compte d'établissement, elle invite les compagnies qui estimeraient devoir construire des cités ouvrières, à procéder par voie de prélèvement direct sur les agents appelés à bénéficier des dites cités.

§ 2. — *Locations d'immeubles* *pour le logement des agents*

C'est encore pour atténuer au profit de leurs agents les effets de la crise générale du logement, que les com-

pagnies se rendent locataires d'immeubles situés en ville et dont elles offrent la sous-location à leur personnel.

Ces opérations visent un double but : tantôt l'emplacement est choisi en considération de la fonction de l'agent, et dans ce cas la location ne sert qu'à l'habitation, sans aucune considération relative à l'exploitation du chemin de fer.

Des difficultés peuvent s'élever sur le caractère commercial ou civil de ces locations. En particulier, à propos des prorogations de baux, on s'est souvent demandé si les baux passés par les compagnies devaient être régis par les lois des 1^{er} mars 1926 et 29 juin 1929 sur les locaux professionnels et à usage d'habitation ou au contraire par celle du 30 juin 1926 sur la propriété commerciale.

La question est évidemment toute résolue pour les locations du premier groupe, celles dont l'emplacement a été choisi en considération du service ou des fonctions de l'agent. On se trouve alors en présence d'une location à caractère commercial, à laquelle ne peuvent s'appliquer les lois de 1926 et 1929.

Par contre, on peut discuter la question de savoir si ces lois sont applicables aux locations du second groupe, celles pour le choix desquelles le service de l'agent n'intervient en aucune manière.

Pour refuser l'application de la loi de 1926, on peut dire que la compagnie, personne morale, n'est pas susceptible d'habiter personnellement par elle-même, que la location à son égard ne peut avoir qu'un caractère commercial, que les employés qui occupent les lieux ne possèdent pas de droit propre.

C'est ce qu'a décidé la Commission Supérieure des

Loyers en se refusant à considérer comme commerciales les locations faites par les compagnies lorsqu'elles ont uniquement pour objet le logement des agents et que toute considération de service leur est étrangère. (Voir en ce sens : Com. Sup. 2 novembre 1922 Delatour, 23 novembre 1922 Delorme, 26 avril 1923 Caudeville, 8 février 1923 Biquet, 25 novembre 1926 Peulabeuf.)

Toutefois, certains arrêts plus récents peuvent être invoqués en sens contraire (Com. Sup. 29 novembre 1928 D. H. 1929 p. 39 ; 3 mai 1930 Delagrance c/ administration des ch. de fer de l'Etat D. H. 1930. p. 415 et 26 juillet 1930 Cie du Nord c/ Dethy recours n° 19.621 sur le registre du greffe.)

Les locations d'immeubles destinés aux agents donnent lieu à des recettes qui doivent figurer au compte d'exploitation, à raison du lien qu'elles présentent avec l'exploitation de la concession.

§ 3. — *Economats*

C'est encore dans l'intérêt du personnel des réseaux que les compagnies ont ouvert des économats c'est-à-dire des magasins où leurs agents ont la faculté de s'approvisionner en denrées, ustensiles de ménage, et autres objets de première nécessité.

Les compagnies achètent ces marchandises à des prix de gros et les revendent aux agents sans majoration. Ceux-ci trouvent ainsi une augmentation indirecte de leurs salaires. Ces marchandises ne peuvent d'ailleurs être vendues qu'au personnel. Des ordres de service spécifient formellement que les livraisons sont faites pour « l'usage personnel des agents ou des membres de leurs

familles entièrement à leur charge et résidant avec eux et qu'elles ne doivent servir en aucun cas aux besoins d'un commerce ni à un acte de complaisance ». Le paiement des denrées se fait au comptant au moyen d'une retenue sur les salaires inscrite sur des livrets de crédit, sans que le crédit accordé puisse dépasser un certain pourcentage du salaire, ni excéder une durée d'un mois.

La création des économats daté d'une époque fort ancienne. En 1847 la Cie du Nord fondait un magasin de vente de denrées à Paris-La Chapelle. La Cie d'Orléans en fondait un autre en 1855 à Ivry, puis à Orléans, Tours, Bordeaux, Périgueux. A la fin du xix^e siècle la pratique des économats s'était généralisée sur tous les réseaux.

Il faut remonter à l'année 1863, un peu avant l'affaire des mines de Sarrebruck (arrêt de 1865) pour trouver la première discussion contentieuse concernant les économats. Plusieurs centaines de commerçants installés à proximité d'une gare à Paris, prétendirent que la vente par la Cie d'Orléans de marchandises à des prix inférieurs à ceux de la libre concurrence leur causait préjudice, et ils en demandèrent la réparation sous forme de dommages-intérêts. Par un jugement du 30 décembre 1863, le Tribunal de Commerce de la Seine, s'appuyant sur les règlements de la Compagnie qui interdisaient aux étrangers de s'adresser à des économats prévus exclusivement pour le personnel, a décidé que ces établissements étaient parfaitement licites et ne pouvaient constituer une concurrence illicite au commerce libre ; qu'en effet la Compagnie est seulement « en vertu d'un pacte de famille et de bienfaisance le mandataire de ses employés dans l'intérêt desquels elle fait

des achats qu'elle leur cède au prix de revient ». Le jugement ajoutait que, dans l'espèce, « il n'est pas justifié, ainsi que le prétendent les négociants, que la Compagnie ait fait directement des fournitures à des personnes étrangères. Si quelques abus fâcheux ont pu exister en dehors des règlements, c'est à l'insu de la Compagnie et malgré son active surveillance que ces abus ont été commis ; on ne saurait à bon droit l'en rendre responsable ». Ce jugement a été confirmé en appel par un arrêt de la Cour de Paris du 14 novembre 1864 (cité par Lamé-Fleury, *op. cit.*, p. 276-277).

En 1886, la question des économats reparait à nouveau, mais cette fois devant le Parlement où elle a fait l'objet de critiques émanées d'un groupe de pétitionnaires. Ces derniers prétendaient que l'institution des économats plaçait le personnel sous la dépendance des compagnies et aboutissait à l'absorption presque complète du salaire de ce personnel. Mais la résolution adoptée par la Chambre sur le rapport de M. Déjardin Verkinden (2 décembre 1886) fait justice de ces allégations. Elle établit que, les économats ne faisant pas de bénéfices, les compagnies ne peuvent être considérées comme faisant acte de commerce ; qu'en outre, les agents sont absolument libres de s'approvisionner ou non aux économats, et que le système des crédits tel que le pratiquent les compagnies est également en vigueur dans le commerce et fréquemment pour une durée supérieure à un mois.

Depuis cette époque, la légalité des économats n'a pas été de nouveau contestée.

§ 4. — *Subventions à des œuvres sociales*

Dans un but philanthropique, les réseaux allouent souvent des subventions à des patronages et à des œuvres sociales.

Un rapport présenté par M. Martin à la Commission de vérification des comptes dans sa séance du 11 mars 1930, révèle que les compagnies allouent des subventions qui, tantôt sont de simples libéralités ne procurant aux chemins de fer aucun avantage immédiat, tantôt, au contraire, favorisent le développement du trafic en améliorant le sort du personnel.

Dans le premier groupe figurent des « secours à des victimes de sinistres, des subventions des Cies P. L. M. et Est pour le foyer des infirmières de la Croix Rouge, des dons en faveur de pauvres à des bureaux de bienfaisance, des subventions à des œuvres paroissiales, des subventions à la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture, au Comité de défense contre la tuberculose, à la ligue contre le taudis, le cancer, au Comité de la natalité, etc...

Dans le deuxième groupe figurent des libéralités faites à des organismes susceptibles de favoriser le développement du trafic et dont le but est de fournir des renseignements aux voyageurs et de faire de la propagande touristique.

C'est ainsi que les réseaux ont favorisé par des subventions la création de syndicats d'initiative, comité des fêtes, etc...

Les compagnies subventionnent également des œuvres d'assistance matérielle en faveur des agents et de

leur famille, œuvres de distraction et de délassement (œuvres scolaires, œuvres à caractère confessionnel).

Ces diverses subventions, bien qu'inspirées par une généreuse philanthropie, ont été parfois critiquées. On peut craindre que, sous des prétextes d'intérêt social, les compagnies ne puissent détourner des sommes importantes qui devraient être affectées au transport proprement dit. Mais les fonds ainsi distraits au profit du personnel tendent à intéresser davantage les agents à la compagnie et à créer en définitive des rapports moins anonymes entre patrons et ouvriers. Ces subventions sont donc accordées dans l'intérêt des réseaux eux-mêmes et du transport en général.

C'est ainsi que la Cie de l'Est participe pour une somme élevée (annuité de 60.000 francs pendant 15 ans) à la construction d'écoles dans la commune de Novion-sur-Meuse.

Le P. L. M. a consacré, en 1928, 780.000 francs à la construction de salles de réunions et d'édifices culturels, et notamment :

- 50.000 francs au foyer ouvrier de Lyon-Perrache,
- 25.000 francs au centre d'œuvres d'Ambérieu,
- 50.000 francs à l'œuvre « Le Chantier » à Paris,
- 50.000 francs au centre d'œuvres de Modane,
- 10.000 francs au centre d'œuvres de la Voulte-sur-Rhône,
- 100.000 francs au centre d'œuvres de Portes-les-Valence,
- 40.000 francs au centre d'œuvres de Pompadour,
- 80.000 francs au centre d'œuvres de Valenton.

Ces œuvres reçoivent les enfants en dehors des heures de classe et organisent des jeux, des réunions sportives,

des séances récréatives. Plusieurs d'entre elles comprennent en outre des garderies d'enfants et des consultations médicales.

A la demande du Ministre des Travaux publics une étude d'ensemble relative aux imputations de ces dépenses a été faite par la Commission de vérification des comptes. Son rapport n° 3.932 en date du 11 janvier 1930 que le Ministre a adopté par sa décision du 21 mars de la même année, rappelle qu'aux termes des décrets de 1863-1868 les seules dépenses devant figurer aux comptes d'exploitation sont celles « engagées dans un but d'utilité », et qu'aux termes de la convention du 28 juin 1921, toute dépense supplémentaire diminue les versements des réseaux en excédent et augmente les prélèvements des réseaux en déficit ; que, dans ces conditions, « en règle générale, aucune subvention ne doit être admise ; qu'à titre exceptionnel, des subventions pourront être acceptées en compte, si elles vont à des œuvres qui, non administrées directement par le réseau, présentent néanmoins un intérêt direct et certain, soit pour le développement du trafic, soit pour la situation matérielle du personnel ».

La décision ministérielle précitée a fait l'objet d'un recours des réseaux, et les instances ainsi engagées n'ont pas encore reçu de solution.

TITRE III

POUVOIRS DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Si les compagnies sont capables d'accomplir les opérations qui viennent d'être décrites, l'exercice de cette faculté est-il entièrement libre ?

Nul ne le soutiendra. Les opérations accessoires présentent un lien trop étroit avec l'exploitation proprement dite pour qu'elles soient abandonnées à la discrétion absolue des compagnies sans aucun contrôle de l'Etat.

Après avoir rappelé quels sont, d'après la jurisprudence administrative, les pouvoirs généraux de contrôle de l'Etat sur la gestion des compagnies, nous ferons application de ces principes aux opérations accessoires et rechercherons, à l'occasion de chacune d'elles, dans quelle mesure et de quelle façon peut s'exercer le contrôle du Ministre des Travaux publics.

CHAPITRE I

POUVOIRS GÉNÉRAUX DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

La nécessité d'un contrôle de l'Etat sur l'exploitation par les compagnies de leurs concessions se justifie au triple point de vue :

de la domanialité publique ;
de l'intérêt général du service public ;
de l'intérêt financier de l'Etat.

D'une part, l'Etat, propriétaire du domaine public qu'il a concédé à la compagnie pour les besoins de l'exploitation de la concession, ne saurait se désintéresser de l'affectation qui lui est donnée. Les compagnies possèdent sur le domaine concédé un droit réel *sui generis* dont nous avons plus haut précisé la nature. Elles en ont la disposition, mais uniquement pour l'usage du chemin de fer. Une surveillance doit donc être exercée par le Ministre des Travaux publics sur l'affectation donnée par les compagnies aux diverses parcelles du domaine public, en vue de réprimer les abus.

D'autre part, et surtout, le contrôle se justifie par l'intérêt général que présente pour le pays tout entier le service public que les compagnies ont mission d'assurer. Les répercussions que pourrait avoir une exploitation défectueuse sur la vie économique de la nation sont telles qu'elles exigent de la part de l'Etat une surveillance étroite et particulièrement attentive.

Enfin, l'Etat est associé financièrement aux compagnies. Que cette association se traduise par une garantie d'intérêt des obligations ou de dividende des actions (convention de 1883) ou par une obligation de maintenir l'équilibre entre les recettes et les dépenses par le système des versements ou des appels au fonds commun que l'Etat alimente en cas d'insuffisance (convention du 28 juin 1921) peu importe. En toute hypothèse, celui-ci, qui peut, lors du règlement des comptes d'un exercice, refuser d'admettre en compte les dépenses ne présentant pas « d'utilité » (décrets des 2 mai, 6 juin 1863), doit

pouvoir exercer un certain contrôle avant que la dépense soit engagée.

Ce droit de contrôle n'est pas d'ordre contractuel ; il procède, non point des conventions ou cahiers des charges (encore que les articles 33 et 34 se réfèrent aux règlements d'administration publique ultérieurs), mais uniquement des textes réglementaires relatifs à l'exploitation, c'est-à-dire des lois du 11 juin 1842 et 15 juillet 1845 ainsi que des règlements d'administration publique pris en exécution de ces lois. L'article 9 de la loi de 1842 prescrit que des règlements d'administration publique garantiront la police, la sûreté « l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances ». L'article 21 de la loi de 1845 sanctionne d'une amende de 16 à 3.000 francs les contraventions aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation du chemin de fer et aux arrêtés pris par les préfets sous l'approbation du Ministre des Travaux publics.

C'est en exécution de ces textes qu'ont été pris successivement l'ordonnance du 15 novembre 1846 (titre IV De la surveillance de l'exploitation), les décrets des 1^{er} mars 1901 et 11 novembre 1917 (titre VII Police et Surveillance).

L'organisation du service du contrôle a subi depuis l'origine des transformations profondes, mais son amplitude n'a pas varié, parce que le droit de l'Etat ne pouvait jamais procéder que des lois de 1842 et 1845 et qu'il ne peut être modifié par la suite, à moins d'aboutir à un bouleversement de l'économie des contrats de concession.

En ce qui concerne l'organisation du service, on peut

dire que le contrôle, de régional qu'il était au début, a été transformé en contrôle par réseau, puis en contrôle unique pour tous les réseaux (Senatus-Consulte du 12 août 1868, décret du 7 juin 1884, deux décrets du 15 juin 1926, l'un portant organisation des services chargés du contrôle des chemins de fer d'intérêt général et de l'étude des questions économiques se rattachant à l'ensemble des voies de communication », l'autre « portant organisation du contrôle financier général », tous deux abrogés et remplacés par le décret du 13 février 1932).

Quant à l'amplitude du droit de l'Etat, elle a été fixée par les nombreux arrêts qui ont été rendus sur les recours pour excès de pouvoirs formés par les compagnies, mais qui sont tous dominés par cette idée que les pouvoirs du Ministre ne peuvent dériver que de la loi et des règlements, et non du contrat.

Comme l'a indiqué le Commissaire du Gouvernement Blum (C. E. 11 mars 1910. Min. des Trav. Publ. c/ Cie générale française des Tramways L. p. 216) « les limites des pouvoirs du Ministre tiennent à son origine même. Et c'est parce que, en cette matière, il procède de la loi, qu'il ne peut se mouvoir que dans les limites que lui ont fixées la loi ou les règlements prévus par la loi. Hors les cas exceptionnels, les cas où quelque nécessité publique urgente oblige manifestement l'Etat à s'emparer du service concédé, à en opérer une sorte de reprise momentanée, l'Etat ne possède que les droits qui lui sont conférés par un texte. Votre jurisprudence est aujourd'hui bien nettement fixée en ce sens. Et nous nous bornerons à vous citer vos décisions du 6 décembre 1907, 28 février 1908 et 28 janvier 1910 ».

La solution de la question de l'étendue des pouvoirs

du Ministre est dominée par la notion fondamentale du contrat de concession. A la différence de la régie intéressée, où le régisseur exploite en réalité pour le compte de l'Etat, en sorte que son individualité propre disparaît et s'efface derrière celle de l'Etat, la concession implique l'autonomie, c'est-à-dire l'exploitation par le concessionnaire lui-même en son nom personnel, à ses risques et périls, et sous sa responsabilité ; l'Etat en lui accordant la concession, lui fait confiance et s'en remet à lui. Il ne saurait donc plus tard s'immiscer dans la gestion et en principe, ses pouvoirs consistent seulement, d'une part dans un droit de regard, d'autre part dans celui d'appliquer les sanctions prévues au cahier des charges, enfin de forcer telle recette ou rejeter telle dépense lors du règlement des comptes de l'exercice.

Sans doute, de nombreuses exceptions ont été apportées à ces principes. Il y a bien des cas où le droit de regard se trouve renforcé d'un droit de veto, où le droit d'approbation préalable est indispensable (décret du 11 novembre 1917, commandes de matériel, horaires de trains, tarifs, travaux neufs ou complémentaires...) mais ces exceptions doivent toujours procéder d'un texte formel et le principe subsiste, comme constituant le droit commun des relations de l'Etat et des compagnies.

Ce n'est pas que ce principe n'ait jamais été critiqué.

On a soutenu notamment que le contrôle *a posteriori* exercé par le Ministre lors du règlement des comptes, était trop tardif pour être vraiment efficace ; que son droit de regard était impuissant et inefficace s'il n'était renforcé d'un droit de veto *a priori*, lui permettant de s'opposer, au nom de l'intérêt général, à l'exécution de l'acte, apprécié comme étant un acte de mauvaise gestion.

Et comme on se heurtait nécessairement aux textes réglementaires constituant, ainsi qu'il a été dit, la seule source des pouvoirs du Ministre, on a voulu voir dans la convention du 28 juin 1921 approuvée par la loi du 29 octobre, une transformation au moins implicite du droit des concessionnaires et un renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Etat. Du fait que les compagnies n'ont plus la libre disposition de leurs bénéfices et sont obligées de verser leurs excédents au fonds commun, en se contentant pour intéresser leur capital-actions d'une prime de gestion (art. 14), on en a conclu que, de concessionnaires proprement dits, les réseaux étaient devenus des régisseurs intéressés. Du fait que l'Etat, en cas d'insuffisance du fonds commun, est obligé de relever les tarifs, ce qui est préjudiciable aux usagers ou d'alimenter ce fonds commun, ce qui est préjudiciable au Trésor, on en déduit qu'un renforcement des pouvoirs de contrôle, par le droit de s'opposer *a priori* à une dépense ne présentant pas un caractère suffisant d'utilité, était au moins dans l'esprit des parties signataires de la convention, et aurait été réalisé par les décrets du 15 juin 1926, et par le décret du 13 février 1932.

Cette solution, à notre avis, fausse le sens de la convention de 1921 et va à l'encontre du droit.

L'Etat ne tenant ses pouvoirs de contrôle que de la loi la convention de 1921 n'a pas pu lui conférer des pouvoirs plus étendus et transformer à cet égard les rapports respectifs des compagnies et de l'Etat. Peu importe que la convention sus-visée ait été approuvée par une loi ; cette loi, qui n'est qu'une loi de tutelle, n'en a pas changé le caractère.

Quant aux décrets de 1926, et au décret du 13 février

1932 (qui a effectué une refonte générale), ils se bornent à réorganiser le service du contrôle, mais sans en changer la nature ni l'étendue. L'œuvre réalisée en 1926 a été de perfectionner le système déjà esquissé auparavant et consistant à substituer à un contrôle par compagnie cinq directions de contrôle étendant leur action sur tous les réseaux (contrôle de l'exploitation, de l'exploitation technique, de la voie, des bâtiments et lignes nouvelles, du matériel et de la traction, du travail). Quant au contrôle financier qui, avant 1926, était confié à l'Inspection générale des finances pour le règlement des comptes, il est attribué à un directeur du contrôle financier (art. 2 du second décret) et est intégré dans les autres contrôles.

Le décret du 13 février 1932 n'a guère fait que réunir en un seul décret les deux décrets de 1926 (sauf une innovation qui sera exposée plus loin).

Quant à l'amplitude du contrôle, elle n'a pas été touchée par les textes ci-dessus analysés. Sous le régime actuel, comme sous le régime antérieur, le contrôle est double :

1° un contrôle *a posteriori* résultant du règlement des comptes de l'exercice par le Ministre sur la proposition de la Commission de vérification des comptes, qui permet, soit de forcer les recettes, en cas d'atténuations abusives, soit de rejeter certaines dépenses ne présentant pas un caractère d'utilité suffisante ;

2° un contrôle préventif sur tous les actes de gestion financière courante que les articles 22 et 23 du décret du 12 août 1868 reconnaissaient déjà, que les textes postérieurs n'ont fait que confirmer dans les mêmes termes et en vertu duquel, l'Inspecteur général des

finances peut exiger de la compagnie qu'elle lui communique à toute époque les « registres de ses délibérations, ses livres, journaux, ses écritures, sa correspondance et tous documents qu'il juge nécessaire pour constater la situation active et passive de la compagnie. Elle lui fait ouvrir dans le même but, tant au siège de la compagnie que dans les établissements, gares et stations du réseau, ses bureaux de comptabilité, ses ateliers, magasins, dépôts de matières et de valeurs de toute nature, y compris les deniers en caisse et les effets en portefeuille ». Et l'article 24 ajoutait : « Lorsque l'inspecteur général croit reconnaître que les travaux des marchés et tous autres faits de gestion pouvant affecter soit la recette, soit la dépense, sont inutiles et frustratoires, il en réfère au Ministre qui l'autorise, s'il y a lieu, à requérir la réunion immédiate du Conseil d'Administration pour délibérer sur les observations qu'il a à lui soumettre, auquel cas il assiste aux séances du Conseil d'administration et ses observations sont inscrites au procès-verbal ».

Ces textes ont été reproduits ensuite sans changement notable dans les différents décrets intervenus postérieurement les 7 juin 1884, 15 juin 1926, 13 février 1932.

Spécialement, l'article 9 du décret du 13 février 1932 attribue au directeur du contrôle de l'exploitation commerciale le « contrôle en cours d'exercice de tous les faits de gestion afférents à l'exploitation, en particulier des marchés, contrats et traités *passés* par les réseaux ». « A cet effet, les réseaux donnent *communication* de ces documents au directeur du contrôle de l'exploitation commerciale. »

Les traités ainsi « *passés* » par les réseaux ne sont

pas les traités « à passer », et la communication obligatoire n'est pas communication préalable. Autrement dit, contrôle ne veut pas dire participation à la gestion. Les compagnies concessionnaires ne sont pas en tutelle ; elles ont conservé leur individualité et leur autonomie qui est de l'essence de la concession. Sauf exceptions résultant limitativement des textes spéciaux (en ce qui concerne les travaux neufs ou complémentaires, les achats de matériel, etc...) elles ont qualité pour passer seules et sans approbation préalable tous traités relatifs à l'exploitation de leur concession au sens le plus large de l'expression, c'est-à-dire y compris les opérations accessoires dont nous avons établi la légalité.

CHAPITRE II

POUVOIRS PARTICULIERS DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS ACCESSOIRES EFFECTUÉES PAR LES COMPAGNIES

Etant donnés les principes généraux ci-dessus établis, il suffit d'en faire application aux diverses opérations accessoires pour déterminer les pouvoirs de contrôle de l'Etat sur chacune d'entre elles.

A cet égard, une solution, du moins partielle, nous est donnée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juillet 1930 rendu sur les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Josse. (Annales des chemins de fer 1930, p. 190.)

Le 12 décembre 1926, une décision du Ministre des

Travaux publics avait prescrit aux réseaux de soumettre à l'approbation ministérielle : 1° les baux afférents à la location d'hôtels, buffets, buvettes qui doivent donner lieu au paiement d'une redevance annuelle égale ou supérieure à 5.000 francs ; 2° les traités généraux qui pourraient être passés par les compagnies pour l'affermage de leur publicité ; 3° les conventions relatives aux ventes de leurs excédents d'énergie électrique.

Sur le recours pour excès de pouvoirs des compagnies, le Conseil d'Etat a annulé la décision attaquée, en décidant que « si le Ministre des Travaux publics peut, d'une part, en vertu des pouvoirs de contrôle qui lui appartiennent sur la gestion des réseaux et qu'il tient notamment des décrets du 25 juin 1926, se faire communiquer les conventions et traités ou projets de conventions et de traités afférents à la location d'hôtels, buffets et buvettes, à l'affermage de la publicité ainsi qu'aux ventes d'excédents d'énergie électrique par les compagnies et adresser à celes-ci toutes observations utiles en vue de provoquer les modifications qui lui paraîtraient nécessaires, en ce qui concerne tant les exigences d'une bonne gestion des chemins de fer que la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat, et s'il lui appartient d'autre part, de procéder lors du règlement des comptes des réseaux à tous redressements justifiés, aucune disposition législative ne l'a investi du droit de prescrire que les contrats dont s'agit seront soumis à son approbation ; que, par suite, les compagnies requérantes sont fondées à soutenir que la décision attaquée en tant qu'elle a assujéti à l'approbation ministérielle les conventions et traités dont s'agit, est entachée d'excès de pouvoirs. »

A la lumière de cette décision, il convient de passer en revue les différentes opérations accessoires décrites plus haut.

SECTIONS I

OPÉRATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT DES VOYAGEURS

(Traités relatifs aux buffets, hôtels-terminus, librairies, appareils automatiques et services automobiles.)

§ 1. — *Buffets et hôtels-terminus*

L'établissement d'un buffet et les clauses de la concession accordée par la compagnie intéressent moins la domanialité publique que l'exploitation et les intérêts financiers de la compagnie et de l'Etat.

Nous disons d'abord que l'établissement d'un buffet n'intéresse pas à proprement parler, le domaine public. C'est qu'en effet le buffetier occupe bien une parcelle du domaine public, mais cette occupation est complètement différente du droit d'occupation accordé à un particulier pour y établir par exemple des panneaux-réclames ou des dépôts de matériaux, une bascule, etc... Dans ces derniers cas, il s'agit d'une occupation privative accordée dans l'intérêt de l'occupant, qui agit alors en son nom personnel exclusivement. Au contraire, quand un buffetier est autorisé, comme il vient d'être dit, à installer son établissement dans telle ou telle partie de la gare, il n'occupe pas en son nom personnel, mais aux lieu et place de la compagnie. C'est celle-ci qui utilise à des fins conformes à la bonne marche du service, à l'aide d'une personne qu'elle se substitue, telle

parcelle du domaine publi. C'est la raison pour laquelle les buffets ne tombent pas sous le coup des circulaires qui vont être examinées ci-après et qui s'appliquent aux occupations du domaine concédé.

Tout au plus, pourrait-on admettre qu'en vertu de son droit de contrôle sur l'exploitation, le Ministre pourrait s'opposer à la création d'un buffet, ou obliger une compagnie à le transporter ailleurs, par exemple dans un local plus vaste et présentant plus de commodités. Mais alors le Ministre puiserait son droit moins dans sa qualité de propriétaire du domaine public, que dans les pouvoirs de contrôle qu'il exerce sur la bonne marche des services.

Par contre, la gestion des buffets est en rapport immédiat avec l'exploitation et les finances de la compagnie.

L'exploitation est intéressée, en ce sens que l'accès du buffetier et de ses aides sur les quais et dans les parties des gares réservées spécialement à l'exploitation, ne doit pas constituer une gêne et une entrave à la bonne marche du service. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu déjà, l'article 70 de l'ordonnance de 1846 avait, par dérogation à l'article 61, subordonné à une autorisation préfectorale le droit pour un « distributeur d'objets quelconques » d'exercer sa profession dans les cours et bâtiments d'une gare.

Une circulaire du 16 août 1861 a exigé que, sur la demande d'autorisation du buffetier « les fonctionnaires du contrôle soient appelés à donner leur avis..., afin que les mesures de police puissent être insérées dans les arrêtés préfectoraux, et qu'en cas d'infraction à ces mesures, les contraventions puissent être régulièrement

constatées et poursuivies ». L'intention du Ministre se dégage nettement d'une circulaire du 29 juillet 1863 adressée aux Préfets et dans laquelle le Ministre écrivait notamment : « Les communications de cette nature ont pour but de rechercher si l'industrie qu'il s'agit d'autoriser n'est pas de nature à apporter quelque trouble ou quelque entrave au service de l'exploitation. D'un autre côté, il importe que le contrôle puisse s'assurer que le transport des marchandises qui doivent être débitées dans les gares est effectué par la compagnie et sans tour de faveur... »

La gestion des buffets intéresse encore l'exploitation à un autre point de vue, celui de l'usage que les voyageurs sont appelés à en faire. A cet égard, le traité signé entre une compagnie et le buffetier place celui-ci sous sa dépendance en ce qui concerne les conditions de vente des denrées, les prix des repas ou consommations, les heures d'ouverture ou de fermeture, etc..., en sorte que la Cour de Colmar a pu dire dans un arrêt du 10 août 1868 qu'en réalité le buffetier « est rivé à la compagnie, qu'il ne fait qu'un avec elle, qu'il est et doit être réputé un de ses agents ».

Enfin, la gestion des buffets est liée étroitement aux finances de la compagnie et, par répercussion, celles de l'Etat, à raison des redevances stipulées, qui correspondent au loyer des baux ordinaires, et doivent figurer dans les recettes du compte d'exploitation.

C'est sans doute pour ce double motif que le Ministre a exigé en 1926 que les traités soient soumis à son approbation.

Le Ministre avait déjà émis semblable exigence dans ses circulaires des 27 octobre 1904 et 29 août 1905. Mais,

sur la protestation des compagnies, il n'avait pas insisté. Dans une nouvelle circulaire du 12 décembre 1926, il réitéra sa prétention, du moins pour les buffets donnant lieu à une redevance de 5.000 francs. Cette circulaire a été annulée pour excès de pouvoirs par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 18 juillet 1930.

Cette annulation est parfaitement justifiée. Ni l'intérêt de l'exploitation, ni l'intérêt financier de l'Etat ne pouvaient en effet légitimer cette exigence. L'élaboration des clauses d'un traité de concession de buffet constitue un acte de gestion de la concession que les compagnies roivent pouvoir faire elles-mêmes en toute indépendance. Subordonner la validité du traité à l'approbation de l'Etat, c'est admettre pour celui-ci le droit de participer à la gestion, c'est frapper les compagnies d'une sorte d'incapacité relative et les placer en tutelle ; c'est, en réalité, confondre les deux régimes de la régie et de la concession. « Admettre l'Etat à s'immiscer dans la gestion privée des compagnies serait le faire sortir de son rôle naturel et créer la plus dangereuse confusion entre l'administration et le contrôle. Ce serait surtout paralyser toutes les initiatives au moyen d'une tutelle que n'imposent ni les textes, ni le contrat de concession. » (Picard, t. II, p. 219 et 220.) D'ailleurs les compagnies sont responsables du service qu'elles ont assumé tant à l'égard des intérêts privés qu'à l'égard de l'intérêt public ; or une responsabilité ne peut évidemment pas exister sans liberté d'action.

Sans doute tout ce qui intéresse « la sécurité de l'exploitation », « l'hygiène », et même « la commodité des voyageurs » justifie l'intervention du Ministre et légitime son ingérence. Dans son arrêt du 6 décembre 1907

(Leb., p. 913), à l'occasion des recours pour excès de pouvoirs dirigés contre le décret du 1^{er} mars 1901, le Conseil d'Etat a bien décidé « que les dispositions relatives à l'éclairage des tunnels, à l'hygiène publique et au travail de ceux des agents qui sont nécessaires à la sécurité de l'exploitation, rentrent dans les mesures intéressant la sécurité des voyageurs dont les compagnies ne sauraient contester la légalité ». Il a été décidé également « qu'en dehors des questions de sécurité, l'Administration tient des articles précités des lois de 1842 et 1845 le pouvoir de réglementer tout ce qui touche à l'usage et à l'exploitation du chemin de fer et que ce pouvoir comporte le droit de prescrire les mesures nécessaires à la commodité des voyageurs ; qu'il suit de là que le décret du 1^{er} mars 1901 a pu valablement imposer l'obligation de chauffer les voitures et conférer au Ministre le soin de fixer le minimum de place affecté à chaque voyageur ». A tous ces points de vue, le Ministre a le droit de prescrire, à condition toutefois qu'il le fasse dans des termes suffisamment généraux qui n'impliquent pas sa substitution aux compagnies pour la gestion du service. Et c'est pourquoi dans l'arrêt du 6 décembre 1907 (Leb., p. 923), après avoir constaté que le Ministre ne s'est pas borné à inviter les compagnies à lui faire connaître les mesures qu'elles comptaient prendre pour améliorer l'hygiène des compartiments et des salles d'attente, mais qu'il lui a prescrit de prendre dès maintenant un certain nombre de mesures déterminées», le Conseil déclare la décision entachée d'excès de pouvoirs ». De même l'arrêt du 16 janvier 1920 (Leb., p. 53) dispose « qu'en autorisant pour la fermeture des colis-postaux le système dit « scellé en acier » le Ministre

des Postes a entendu déterminer par un acte réglementaire tous les rapports entre les compagnies de chemins de fer d'une part, les expéditeurs et destinataires d'autre part ; qu'aucun texte de loi ne lui conférait le droit d'édicter une semblable réglementation ».

Mais, dans la décision de 1926, le Ministre n'avait pas fait usage de son droit de prescrire ; il entendait subordonner à son « approbation » la validité d'un acte que les compagnies étaient certainement habilitées à faire seules, dans le plein exercice de leurs droits. L'excès de pouvoirs était donc flagrant.

Le Conseil d'Etat a ainsi fait une distinction parfaitement juste entre la communication et l'approbation. Il a reconnu au Ministre le droit de se faire communiquer les traités et il aurait pu ajouter qu'après leur examen, il avait le droit de prescrire les mesures nécessaires, à condition toutefois, comme il vient d'être dit de ne pas le faire avec trop de précision. C'est ainsi qu'en présence d'un traité fixant le prix des repas ou des denrées à des taux prohibitifs, ou stipulant des heures d'ouverture et de fermeture qui enlèveraient au buffet toute utilité pour les voyageurs, les injonctions du Ministre devraient, à notre avis, être considérées comme l'exercice légal de son droit de contrôle.

Quant à l'approbation du traité lui-même, le Ministre n'avait pas le droit d'en faire la condition de sa validité et de sa mise en vigueur. Dans ces conditions, l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juillet 1930 doit être approuvé.

En ce qui concerne les hôtels-terminus, les mêmes principes doivent recevoir leur application. L'Etat étant propriétaire du domaine public et la construction d'un hôtel situé dans la gare ou contiguë à elle constituant

un travail neuf complémentaire de premier établissement, les plans ou projets et devis doivent être nécessairement soumis à l'approbation du Ministre. Quant au traité d'exploitation qui intervient ensuite avec le gérant, il a le droit de se le faire communiquer ; mais la validité n'en doit pas être subordonnée à son approbation, pas plus que celle des traités relatifs aux buffets.

§ 2. — *Librairies des gares, appareils automatiques, etc.*

Le but de ces opérations accessoires n'est pas, nous l'avons vu, de tirer parti financièrement du domaine public, mais de créer, dans l'intérêt des voyageurs, des services complémentaires du transport, que les Compagnies ne peuvent assurer par elles-mêmes et dont elles confient la gestion à un tiers.

Le commerçant auquel auront été concédés les librairies, appareils automatiques, etc., étant une personne étrangère au service du chemin de fer, devra, bien entendu, être pourvu d'une autorisation d'accéder librement sur les quais de la gare, conformément aux articles 70 de l'ordonnance de 1846 et 89 du décret de 1917. L'autorisation pourra n'être délivrée que par le préfet après avis du service du contrôle. Mais celui-ci, conformément à la circulaire du 29 juillet 1863, se bornera à rechercher si l'industrie qu'il s'agit d'autoriser n'est pas de nature à apporter quelque trouble à l'exploitation et si les marchandises destinées à la vente ont été transportées aux conditions ordinaires des tarifs et sans aucune faveur.

Quant au traité par lequel la Compagnie détermine les parcelles du domaine public qui seront occupées par l'in-

dustrie accessoire et les conditions de son exploitation, il sera par lui-même valable. A la séance du 28 mai 1883 (*J. O.*, 29 mai, p. 1.081), un député, M. de Janzé, interpella le Ministre, M. Raynal, au sujet du traité qu'une Compagnie avait passé avec la maison Hachette, prétendant qu'il aurait dû être soumis à l'homologation ministérielle. Le Ministre a répondu très justement « qu'il n'y avait pas plus à homologuer un traité pour des bibliothèques qu'un traité pour les buffets ». Et le Ministre a donné lecture d'une circulaire de 1870, adressée à la Compagnie P.-L.-M., et rappelant purement et simplement celle de 1863. « Conformément à ces principes, concluait la circulaire, j'estime avec la section permanente du Comité consultatif, que les Compagnies de chemins de fer ne sont pas tenues de soumettre à l'approbation ministérielle les traités concédant à certains industriels le droit exclusif de vendre des objets quelconques dans les gares, mais qu'elles ne sauraient s'abstenir d'en donner « communication » aux fonctionnaires du contrôle, spécialement chargés d'examiner s'il ne s'y serait pas glissé des clauses qui seraient de nature à compromettre le service de l'exploitation ou l'égalité des taxes ».

Tel n'a pas toujours été l'avis du Ministre des Travaux publics, puisqu'en 1926, les traités relatifs aux industries diverses exploitées dans les gares ont été, pour leur validité, subordonnés à l'approbation ministérielle.

La décision de 1926 ayant été annulée par le Conseil d'Etat, les observations présentées ci-dessus à l'occasion des traités relatifs aux buffets s'appliquent à notre matière.

§ 3. — *Services de camionnage et de transports de voyageurs. Sociétés filiales de transports automobiles*

Les services de transports de voyageurs entre la gare et le domicile de ces derniers et les services de camionnage en vue de l'expédition ou de la livraison des marchandises, sont confiés par les Compagnies à des entrepreneurs ou à des sociétés et font l'objet de traités particuliers, dont la validité est subordonnée à l'approbation ministérielle, en vertu de l'article 53 du cahier des charges. Ce texte dispose « qu'il est interdit à la Compagnie, conformément à l'article 14 de la loi du 15 juillet 1845, de faire directement ou indirectement avec des entreprises de transport de voyages par terre ou par eau, sous quelque forme que ce puisse être, des arrangements qui ne seraient pas consentis en faveur de toutes les entreprises desservant les mêmes voies de communication, à moins d'une autorisation spéciale de l'administration ». Il est donc impossible pour la Compagnie de se soustraire à la nécessité de cette autorisation.

Depuis 1928, avec le développement de l'automobile, se sont constituées, à l'instigation même des Compagnies, des sociétés dans lesquelles elles ont pris des intérêts, qui sont ainsi de véritables filiales, et qui ont pour objet de relier le rail à la route et de les combiner en vue de la satisfaction des besoins nouveaux des usagers. Dans les projets les plus récents de réorganisation des chemins de fer, on escompte même encore leur développement pour remédier dans une certaine mesure à la crise des transports.

Le principe de ces filiales automobiles a été admis

par la Commission de vérification des comptes dans une décision du 30 janvier 1931.

En 1928, le Ministre des Travaux publics a autorisé les réseaux à souscrire, à l'aide de fonds provenant du domaine public, 95 % des actions de sociétés destinées soit à coordonner les transports par voie ferrée et les transports par route, soit à exploiter des lignes touristiques dans les régions desservies par les réseaux et susceptibles de développer le trafic général des Compagnies de chemins de fer. Les intérêts et dividendes des actions devaient venir en déduction des charges des obligations émises en vue de la couverture du capital actions, et, si, éventuellement, un excédent était disponible, il devait être versé au compte d'exploitation.

Le Ministre subordonnait son autorisation à la condition que les services de transport et les tarifs soient fixés d'un commun accord par la Société et le grand réseau. Celui-ci devait les porter à la connaissance du Ministre, qui avait la faculté d'opposer son veto et de renvoyer le projet pour modifications. (Lettres ministérielles des 25 juin 1928 à la Compagnie du Midi et 31 juillet 1928 à la Compagnie de l'Est.)

En outre, les augmentations du capital social et les émissions d'emprunt de la Société filiale ne pouvaient être faites que d'accord avec le grand réseau, préalablement autorisé par le Ministre des Travaux publics à donner son agrément à la proposition de la Société.

Le Ministre ne s'en est pas tenu à cette détermination contractuelle de ses pouvoirs de contrôle. Par dépêche des 7 et 30 septembre 1929, il a décidé que les lignes automobiles établies en remplacement de trains seraient soumises au contrôle de l'exploitation technique et au

contrôle de l'exploitation, et les services de correspondance au contrôle de l'exploitation seulement. Il a, en outre, remplacé son veto de 1928 par une approbation préalable ; enfin, il a demandé que communication lui fût adressée des conventions passées par les réseaux avec leurs filiales et par celles-ci avec des tiers rétrocessionnaires des avantages souscrits par les réseaux.

Les pouvoirs que s'attribue ainsi le Ministre sont-ils légaux ?

Les sociétés filiales qui tiennent leur concession, non pas de l'Etat, mais d'un département ou d'une commune, n'ont pas, en principe, à subir la tutelle du Ministre des Travaux publics ; celui-ci n'a d'autres droits que ceux qui ont été fixés contractuellement en 1928, lors de leur création et qu'elles ont acceptés. Leur régime est donc celui de la liberté et elles ne sont soumises qu'à la législation générale. Le seul contrôle qu'elles aient à subir doit être exercé par leur concédant, c'est-à-dire le représentant de la commune ou du département, mais non pas le représentant de l'Etat.

Il en va différemment, et le Ministre des Travaux publics reprend ses droits, en tout ce qui concerne les relations que ces sociétés peuvent avoir avec le grand réseau. C'est ainsi que, pour les lignes automobiles qui ont été créées en remplacement de trains, le contrôle du ministre doit être le même que celui qu'il aurait eu sur les lignes de chemins de fer ainsi remplacées. L'article 33 du cahier des charges oblige les Compagnies à soumettre au Ministre les règlements relatifs au service et à l'exploitation. Le Ministre aura les mêmes droits en ce qui concerne les lignes automobiles de remplacement.

De même, la validité des traités de correspondance

passés par un réseau avec une filiale automobile doit être subordonnée à l'approbation préalable du Ministre, en vertu de l'article 53 du cahier des charges.

Quant à la simple communication, à toute époque, des traités et contrats de toute nature passés entre les réseaux et leurs filiales, elle peut justement être revendiquée par le Ministre, en vertu du décret du 13 février 1932.

Ce décret de 1932 a même, à cet égard, accru les pouvoirs du service de contrôle, puisqu'il a institué le contrôle financier, *en cours d'exercice*, de toutes les filiales. L'article 9 de ce décret dispose, en effet : « Le Directeur du contrôle de l'exploitation commerciale est chargé, au point de vue financier, du contrôle en cours d'exercice, de tous les faits de gestion afférents à l'exploitation, en particulier des marchés, contrats et traités passés par les réseaux ».

Le contrôle financier qui, jusqu'à présent, ne s'exerçait que sur la constitution des sociétés filiales et la participation financière des compagnies dans ces sociétés, s'élargit désormais en vertu de ce texte et porte également sur l'exploitation de ces filiales.

SECTION II

OPÉRATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT DES COMPAGNIES ET DE LEUR PERSONNEL

§ 1. — *Locations du domaine public*

Nous avons vu que les compagnies n'ont de « droit exclusif de jouissance » (C. d'Etat, 25 mai 1906 précité)

sur le domaine public que pour les besoins de l'exploitation. En principe, leur qualité de concessionnaire ne devrait pas leur permettre de consentir à des tiers des droits d'occupation quand ces concessions ne répondent pas à des besoins de l'exploitation et sont faites dans le seul intérêt des concessionnaires. Mais les Compagnies sont en même temps des sociétés commerciales. Dès lors, il est de bonne administration et de l'intérêt financier commun des réseaux et de l'Etat que les Compagnies puissent tirer un parti pécuniaire des parcelles inutilisées par l'exploitation.

En principe, ce changement d'affectation du domaine public, ne devrait pas pouvoir s'effectuer sans l'autorisation spéciale de l'Etat, propriétaire du domaine public. C'est ce que le Ministre des Travaux publics rappelait aux Compagnies dans sa circulaire du 28 octobre 1905. « Je crois utile de vous rappeler qu'il n'appartient qu'au Ministre des Travaux publics et non à votre Compagnie, d'autoriser, et ce à titre essentiellement précaire et révocable, l'occupation par un tiers, pour son usage privé, d'une parcelle quelconque du domaine public du chemin de fer ».

Mais le Ministre ajoutait : « Toutefois, avant de simplifier les écritures et d'assurer une satisfaction plus prompte aux demandes du public, votre Compagnie pourra à l'avenir ne provoquer, par la production d'un projet régulier, une décision préalable de l'Administration, que si l'autorisation demandée doit entraîner quelques modifications de l'assiette de la voie ferrée existante ou porter sur la construction de bâtiments à l'intérieur des limites du chemin de fer. En toute autre circonstance, il vous sera loisible d'accorder l'autorisation

à titre provisoire, sauf à en poursuivre comme suit la régularisation ».

Et la dite circulaire prescrivait aux Compagnies l'emploi du système des « états trimestriels ». « A la fin de chaque trimestre, votre Compagnie fournira, en double expédition, au Directeur du contrôle, un état descriptif et chronologique des autorisations qu'elle a accordées à titre provisoire, pendant le dit trimestre ; cet état indiquera, etc... ».

La faculté ainsi laissée à la Compagnie d'accorder elle-même à des tiers, dans un intérêt purement pécuniaire, des installations à usage privé sur le domaine public, constitue donc une simple tolérance de l'Administration. Et ceci est entièrement conforme aux principes.

La pratique des états trimestriels, rappelée par d'autres circulaires des 25 janvier 1918 et 1^{er} mai 1923, s'est ainsi poursuivie et est encore en vigueur. Elle autoriserait bien entendu des injonctions du Ministre à l'effet de restituer à l'usage du chemin de fer la parcelle occupée à titre précaire et révocable, si l'intérêt de la sécurité ou même de la commodité de l'exploitation venait à l'exiger. C'est ainsi que le 9 novembre 1928, dans une lettre adressée au Président du Comité de Direction des Grands Réseaux et relative aux dispositifs de publicité aux passages à niveau, le Ministre a attiré l'attention des Compagnies sur les inconvénients graves des portiques de publicité. « Ils nuisent, dit le Ministre, à l'efficacité de la signalisation routière et sont susceptibles de détourner l'attention des conducteurs de véhicules au moment où s'impose un redoublement de vigilance de leur part ». Le Ministre demandait ainsi qu'on renon-

çât à ces pratiques, au moins en ce qui concerne les passages à niveau traversés par les routes nationales.

Dans un but esthétique, l'exercice du pouvoir de contrôle du Ministre se concevrait également. Qu'on autorise librement la publicité sur les murs intérieurs des bâtiments, rien ne paraît s'y opposer ; mais que la même liberté soit accordée pour l'affichage à l'extérieur, on le conçoit moins. Le Ministre pourrait certainement interdire l'apposition d'affiches dont la couleur ou les dimensions dépareraient la beauté des sites. Mais, sur ce point, la législation est à peine en formation. Seule la loi du 21 avril 1906 permet le classement des terrains ayant un caractère artistique.

En 1926, par la décision précitée du 12 décembre, le Ministre a enjoint aux Compagnies de soumettre à son approbation les « traités généraux » relatifs à la publicité. Ainsi qu'il a été expliqué au titre précédent, les Compagnies traitent maintenant pour la publicité avec une société qui accorde ensuite des concessions particulières aux commerçants et aux industriels.

Ces traités généraux, dont le Ministre a certainement le droit d'obtenir communication, ne sauraient être, quant à leur validité, subordonnés à son approbation. Nous nous référons sur ce point à ce qui vient d'être dit.

Enfin, nous avons signalé l'utilisation qui pourrait un jour être faite par les réseaux de l'espace aérien, situé au-dessus des voies des grandes gares et qui pourrait être considéré comme frappé, au même titre que le sol lui-même, de domanialité publique.

Si les réseaux voulaient accorder à des tiers le droit d'occuper ces espaces en vue de leur utilisation à des constructions, ils pourraient le faire par des permissions,

bien entendu, temporaires et révocables, mais seulement après autorisation administrative, en raison des risques que cette utilisation présenterait au point de vue de l'exploitation du chemin de fer et de la sécurité.

Quant à la redevance due pour l'occupation, elle serait librement débattue entre la Compagnie et le permissionnaire et il n'appartiendrait pas au Ministre d'en fixer le taux d'autorité.

Si le réseau voulait lui-même créer un sol artificiel au-dessus de ses voies, il ne pourrait évidemment le faire sans autorisation administrative préalable.

§ 2. — *Opérations effectuées par les Compagnies comme sociétés commerciales*

En principe, les ventes de sous-produits de l'exploitation, ne comportent aucun contrôle de l'Etat, si ce n'est un contrôle *a posteriori* du règlement des comptes de l'exercice, le produit de ces ventes devant nécessairement figurer au compte des recettes du réseau. Ces opérations sont faites par les Compagnies à titre de sociétés commerciales privées ; elles constituent des actes de bonne administration qui rentrent dans la gestion des intérêts sociaux. Tant que ni la domanialité publique, ni la sécurité ou la commodité de l'exploitation ne sont pas intéressées, le contrôle du Ministre n'a pas à s'exercer. Ainsi, plus on s'éloigne de la concession, moins l'intervention du Ministre se trouve justifiée.

C'est pourquoi il n'existe pas de réglementation à l'occasion de ces opérations accessoires, et, effectivement, l'on ne trouve point pour chacune d'elles de cir-

culaires ministérielles comme il en existe à propos des opérations intéressant les voyageurs et l'exploitation.

A) *Ventes d'excédent d'eau.* — Pour les ventes d'excédent d'eau, nous avons déjà signalé l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 1901 (Leb., p. 157). Implicitement, il admet la régularité de ces ventes et la pleine et entière capacité des Compagnies d'y procéder sans approbation préalable du Ministre.

Toutefois, par application des principes que nous avons cherché à établir, dès que se trouvent en jeu la domanialité publique ou l'intérêt de l'exploitation, le contrôle ministériel doit trouver matière à s'exercer.

B) *Ventes d'excédents d'énergie électrique.* — Un exemple de l'intervention du Ministre nous est fourni par les ventes d'excédents d'énergie électrique ou de transport d'énergie pour le compte de tiers.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'électrification de certains réseaux a obligé les Compagnies à utiliser une partie du domaine public pour le transport de l'énergie électrique des usines où elle est produite à la voie qu'elle doit desservir. Les Compagnies se sont donc trouvées bénéficiaires d'une nouvelle concession qui, suivant la définition donnée par les cahiers des charges, « a pour objet la construction et l'exploitation du réseau d'énergie électrique dont le but principal est d'assurer le transport de l'énergie électrique en provenance des usines de la Compagnie et la connexion desdites usines avec d'autres usines appartenant à des tiers ».

Le cahier des charges prévoit également que, sur certaines lignes, les Compagnies pourront transporter l'éner-

gie destinée à des services publics ou même à des clients particuliers, moyennant une redevance.

Enfin, une dernière opération est prévue par le cahier des charges. Souvent, les réseaux ne consommant pas toute l'énergie qu'ils produisent, ont été amenés, par le souci d'une bonne administration, à céder l'excédent de leur production.

Il y a donc deux catégories d'opérations nettement distinctes, d'une part, le transport de l'électricité que les Compagnies effectuent à titre de concessionnaires ; d'autre part, la vente de l'excédent auxquelles elles procèdent à titre privé.

Pratiquement, chacune de ces opérations a son régime particulier se distinguant par des pouvoirs d'intervention différents du Ministre.

S'agit-il du transport de l'énergie pour la Compagnie elle-même, l'administration intervient pour autoriser les occupations du domaine et approuver les travaux avant leur exécution. Son droit de ce chef est incontestable.

S'agit-il, au contraire, de transport effectué pour des particuliers, le Ministre s'est expressément réservé : 1° de prescrire l'établissement de nouveaux postes destinés à raccorder des clients répondant aux conditions prévues par le cahier des charges ; 2° d'autoriser l'utilisation à titre accessoire des ouvrages et canalisations établis en vertu de la concession pour recevoir et transporter l'énergie destinée à des particuliers (art. 2) ; 3° de fixer et de réviser, en certains cas, les droits de péage afférents à ces transports (art. 11) ; 4° d'approuver avant leur mise en œuvre tous les contrats établis dans la forme des traités de transports (art. 18).

Ces diverses modalités d'intervention préalable, qui

ont leur source juridique dans le contrat de concession, ne présentent absolument rien de contraire aux principes que nous avons précédemment rappelés.

Mais la situation n'est plus la même lorsqu'il s'agit, non plus du transport d'électricité pour des tiers, ce qui constitue l'objet même du contrat, mais de la vente par le réseau de l'excédent de sa propre électricité. L'opération est alors complètement en dehors de la concession. En principe, les Compagnies devraient pouvoir traiter comme bon leur semble, dans les conditions qui leur plaisent ; ce sont là des ventes privées dont l'administration ne devrait pas avoir à se préoccuper autrement que par leurs répercussions financières au moment de la vérification des comptes.

Toutefois, nous trouvons, dans certaines concessions, des limitations apportées à cette liberté discrétionnaire des Compagnies.

C'est ainsi que, pour la Compagnie d'Orléans, l'article 133 de la loi de finances du 31 juillet 1920, s'exprime ainsi : « Après prélèvement de la part d'énergie réservée par la loi du 16 octobre 1919 au profit des départements, des communes et établissements publics, des associations syndicales autorisées et des groupements agricoles d'utilité générale, les excédents d'énergie disponible seront cédés par la Compagnie à des tiers, à des tarifs et dans des conditions qui seront approuvés par le Ministre des Travaux publics, après avis du Ministre des Finances... Le produit de la vente de ces excédents sera partagé chaque année entre l'Etat et la Compagnie, proportionnellement à leurs contributions respectives dans l'ensemble des dépenses engagées par l'exécution de la convention ».

Le droit d'approbation du Ministre, ainsi défini par la loi, est rappelé et précisé dans le cahier des charges annexé à la convention du 11 mars 1922, intervenue entre l'Orléans et l'Etat. Tout un chapitre du cahier des charges est consacré à la vente de l'énergie au public, aux conditions dans lesquelles les marchés peuvent être passés, aux tarifs qui ne peuvent dépasser des maxima déterminés, « en tenant compte de deux éléments, une somme fixe par an et par Kw. de puissance souscrite, et une redevance proportionnelle par Kw.-heure, variant avec l'importance de la puissance demandée, d'après une certaine échelle ».

De même, en ce qui concerne la Compagnie du Midi, les pouvoirs de contrôle du Ministre sur les traités passés pour la vente des excédents d'énergie font l'objet de l'article 18, § 3, du cahier des charges annexé à la convention de 1926 (décret 15 sept. 1926, *J. O.* du 12 oct.). Cet article autorise la Compagnie à vendre au public ses excédents d'énergie à des prix homologués par le Ministre des Travaux publics. Mais, au cas où les besoins de l'exploitation rendraient nécessaire l'utilisation d'une plus grande quantité d'énergie, le cahier des charges prévoit spécialement que la Compagnie pourra reprendre pour elle-même la disposition de toute l'énergie.

Ces textes confèrent ainsi au Ministre, le droit d'établir par des arrêtés réglementaires les conditions de vente au public de l'énergie électrique en excédent. Mais ils n'autorisent pas le Ministre à exercer un contrôle spécial et individuel sur chacune des ventes consentie par les réseaux.

En 1926, par la décision précitée du 12 décembre, le Ministre a cru devoir aller plus loin : « Je vous signale,

porte cette décision, que les conventions relatives aux ventes par les réseaux de leurs excédents d'énergie, ne doivent pas figurer aux états trimestriels institués par les circulaires sus-visées (des 28 octobre 1905, 25 janvier 1918 et 1^{er} mai 1923), mais que chacune doit faire l'objet d'un projet qui ne pourra être réalisé qu'après mon approbation. Au cas où il existerait sur votre réseau des locations ou traités de la catégorie ci-dessus visée non encore régulièrement autorisés, je vous invite à les soumettre à mon approbation dans le délai de trois mois ».

Le Ministre prétendait ainsi subordonner chaque cession à son approbation particulière. Dans son arrêt précité du 18 juillet 1930, le Conseil d'Etat a justement condamné cette prétention parce qu'elle ne pouvait se justifier par aucune raison tirée de la domanialité publique ou de la police de l'exploitation.

Les ventes dont s'agit sont des opérations essentiellement privées qu'aucun texte ne soumet à l'approbation ministérielle. Si, en vertu du cahier des charges, le gouvernement peut intervenir, lorsqu'il s'agit du transport de l'électricité, objet nettement délimité de la concession, il n'en est plus de même quand il s'agit des ventes puisque ce même cahier des charges ne s'est pas occupé des ventes. Et l'erreur du Ministre vient précisément de la confusion qu'il établit entre deux opérations différentes par leur objet et leur nature : le transport de l'énergie appartenant à des tiers et la vente d'un excédent d'énergie appartenant à la compagnie.

En ce qui concerne le transport lui-même, l'intervention du Ministre apparaît justifiable. Ce transport implique en effet l'utilisation par ces tiers des installations faites sur le domaine concédé et l'on peut admettre

que l'Etat a le droit de se réserver l'autorisation des occupations domaniales qui sont ainsi accordées. Pour des raisons identiques, son immixtion dans la fixation des péages perçus par la compagnie et dans la réglementation des transports n'est que la stricte mise en œuvre des pouvoirs légitimes de l'autorité concédante.

Mais aucune de ces raisons ne peut être invoquée en ce qui concerne les ventes d'excédent. Elles n'intéressent en rien ni la domanialité, ni la concession. Il ne s'agit pas d'électricité à transporter, mais d'électricité déjà transportée. L'acheteur, le locataire ne reçoivent aucun droit d'occupation sur le domaine, ne portent aucune atteinte, même indirecte, aux installations concédées. Le Ministre ne pourrait pas davantage se réclamer d'un intérêt général, étant donné que les contrats ainsi passés ne concernent que des intérêts particuliers : d'une part, l'intérêt de la compagnie disposant d'une énergie électrique qui lui appartient, d'autre part, l'intérêt du bénéficiaire qui s'adresse à elle comme à n'importe quel fournisseur.

L'excès de pouvoir apparaissait plus évident encore dans le fait par le Ministre d'imposer aux compagnies l'application rétroactive de sa décision et de résilier sans aucune justification légale ou de principe des contrats librement acceptés et dans lesquels il n'a pas été partie.

C'est donc à juste titre que le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de 1926 dans toutes ses dispositions.

§ 3. — *Opérations effectuées dans l'intérêt du personnel
des réseaux*

La question des pouvoirs de contrôle qui peuvent appartenir au Ministre en matière de construction de cités ouvrières est dominée par celle de savoir à qui incombe la dépense.

Comme nous l'avons plus haut, les compagnies soutiennent qu'elle doit être imputée au compte d'établissement, que, spécialement, s'agissant d'une cité ouvrière dont la construction est liée à celle d'une ligne nouvelle de la convention de 1921 (incombant pour 4/5 à l'Etat et pour 1/5 à la compagnie), la dépense doit rentrer dans le compte d'établissement de la ligne. S'il devait en être ainsi, le contrôle de l'Etat devrait d'exercer sur ces travaux comme sur ceux de l'établissement de la ligne proprement dite. Les terrains nécessaires devraient faire l'objet d'une expropriation. Les plans et dépenses de construction devraient être soumis à l'approbation ministérielle.

La situation serait inversée si, comme le prétend actuellement l'Etat, la dépense devait incomber entièrement à la compagnie et être portée au compte d'exploitation. Le seul contrôle de l'Etat consisterait alors dans un contrôle financier exercé *a posteriori* lors du règlement des comptes.

Les dépenses de location d'immeubles pour le logement des agents figurant au compte d'exploitation, le Ministre ne doit exercer qu'un contrôle financier.

En ce qui concerne enfin les subventions à des œuvres sociales, il est certain que leur importance ne saurait

être indéfiniment augmentée sans surcharger les comptes des réseaux et augmenter ainsi le déficit global des chemins de fer. Le Ministre, qui, en vertu de la convention de 1921, est chargé de veiller à l'équilibre des recettes et des dépenses, a réglementé l'allocation de ces subventions par une décision du 21 mars 1930 ainsi conçue :

« 1° En règle générale aucune subvention ne doit être admise ;

2° A titre exceptionnel, des subventions pourront être acceptées en compte, si elles vont à des œuvres qui, non administrées directement par le réseau, présentent néanmoins un intérêt direct et certain, soit pour le développement du trafic, soit pour la situation matérielle du personnel ;

3° Toute subvention allouée par un réseau sans une autorisation préalable donnée après avis de la Commission de vérification et qui aurait pour objet la création d'établissements ne rentrant pas dans le cadre normal de l'exploitation d'un chemin de fer, ne sera pas admise en compte. »

Pour justifier sa décision, le Ministre fait valoir que les termes des décrets de 1863-1868 sur les justifications financières ne permettent de comprendre dans les frais annuels d'entretien et d'exploitation que les dépenses engagées « dans un but d'utilité », ainsi que les prélèvements et versements faits au profit des employés de la compagnie.

Le Ministre ajoute : « depuis la création d'un fonds commun par la convention de 1921, toute dépense supplémentaire diminue les versements des réseaux en excédent, augmentant les prélèvements des réseaux en déficit. »

Les compagnies ont formé le 20 mai 1930, un recours pour excès de pouvoir contre la décision du Ministre. Le Conseil d'Etat n'a pas encore statué.

Elles soutiennent que le Ministre a excédé les pouvoirs qu'il tient des lois et règlements en vigueur. En effet, si les termes des décrets de 1863-1868 interdisent que soient imputés aux comptes les frais annuels d'exploitation qui ne sont pas « engagés dans un but d'utilité », ils ne sauraient dire que le Ministre peut se faire juge de cette question, *a priori*. Cette disposition signifie simplement qu'il appartient à la Commission de vérification des comptes d'apprécier la valeur de ces dépenses mais les principes généraux en matière d'intervention de l'Etat n'en ont pas été pour cela modifiés.

Il semble que les dispositions de la décision du 21 mars 1930 entraînent une immixtion de l'Etat dans la gestion des réseaux que ne justifie aucun texte général ou particulier, notamment la convention du 28 juin 1921. Le Ministre ne saurait exercer sur les subventions un contrôle préventif qui, en réalité, lui attribuerait le droit de fixer arbitrairement et les subventions et leur montant, contrairement au principe de l'autonomie des réseaux, et qui est exclu par l'art. 2 du décret du 15 juin 1926 modifié par celui du 13 février 1932.

TITRE IV

RÉGIME FISCAL

DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Les recettes provenant des opérations accessoires ne font pas l'objet d'un compte spécial ; elles se confondent avec celles provenant des opérations principales pour être portées avec ces dernières au compte d'exploitation.

C'est sur ces recettes brutes que sont acquittés tous les impôts auxquels sont assujettis les compagnies.

Nous n'entendons pas entrer dans l'étude détaillée de ceux-ci. Nous voulons indiquer seulement les impôts particuliers auxquels peuvent être assujetties les opérations accessoires. D'après la jurisprudence, l'impôt des patentes et l'impôt sur le chiffre d'affaires sont applicables à nos opérations, alors qu'au contraire les compagnies ne peuvent être redevables de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

SECTION I

Contribution des patentes

On sait que les compagnies de chemins de fer sont assujetties, en leur qualité d'entrepreneurs de transport, à la contribution des patentes. Elles doivent à cet égard acquitter le droit fixe du tableau C (10 francs par km pour toutes les lignes ou portions de lignes à double voie et 5 francs par km pour toute ligne ou portion de

ligne à simple voie), et le droit proportionnel de $1/20^e$ de la valeur locative pour les maisons d'habitation et de $1/50^e$ pour les établissements industriels munis de tous leurs moyens de production (art. 12 de la loi du 15 juillet 1880).

Les droit ainsi calculés constituaient le principal de la patente, auquel s'ajoutaient les centimes additionnels perçus au profit de l'Etat, des départements et des communes. Depuis la loi du 31 juillet 1917 qui, en instituant les impôts cédulaires, a supprimé la contribution des patentes en tant qu'impôt d'Etat, le principal n'est plus perçu et ne sert de base qu'au calcul du produit des centimes départementaux et communaux.

La question de savoir quels sont les éléments qui rentrent dans la catégorie des établissements industriels a soulevé de nombreuses difficultés qui ont été résolues au fur et à mesure par le Conseil d'Etat (voir notamment : 10 juillet 1907. Leb. 645).

Tout ceci concerne la patente de concessionnaire de chemin de fer avec péage. Mais l'Administration est en droit de percevoir une patente spéciale au titre des industries annexes qui ont fait l'objet de cette étude, dont est redevable, soit la compagnie quand elle exploite elle-même, soit un tiers quand elle lui a concédé l'exploitation.

C'est ainsi que les compagnies sont imposables à la patente d'entrepreneurs de roulage pour leurs bureaux de ville, de factage et de camionnage, dont l'exploitation, dans les conditions où elle s'exerce, constitue une profession distincte de leur profession principale. (C. d'Etat 20 déc. 1855, L. 763 - 28 mai 1866 L. 523 - 8 déc. 1899. L. 715-16.)

L'arrêt de 1866 relève que la Cie d'Orléans « possède rue de Grenelle-Saint-Honoré, n° 18, un établissement où elle centralise le transport des marchandises du domicile des expéditeurs à la gare du chemin de fer ; que ce transport donne lieu à la perception d'un prix spécial, indépendant de celui qui est perçu pour le parcours sur la voie ferrée, que, par suite, il constitue l'exercice d'une industrie secondaire, distincte de l'industrie principale exercée par la compagnie requérante comme concessionnaire du chemin de fer avec péage ; que, dans ces circonstances, c'est avec raison que, par application de l'art. 9 de la loi du 4 juin 1858, la dite compagnie a été imposée et maintenue pour l'année 1864, sur le rôle de la ville de Paris, à raison du dit établissement, au demi-droit fixe de patente afférent à la profession d'entrepreneur de roulage ».

De même, l'arrêt précité de 1889 précise « que la compagnie requérante ne se borne pas, conformément aux obligations que lui impose son cahier des charges, à transporter au domicile du destinataire les marchandises expédiées par la voie ferrée, mais qu'elle les fait prendre à domicile et centralise dans les bureaux qu'elle possède à Lyon les marchandises qui doivent être expédiées par chemin de fer et les fait ensuite transporter à ses gares moyennant un prix fixé par un tarif spécial, complètement distinct du prix qui est perçu pour leur transport sur son réseau ; ...qu'ainsi c'est à bon droit qu'elle a été imposée à raison de la profession qu'elle exerce dans ces bureaux, en qualité d'entrepreneur de roulage ».

Les compagnies ont été également reconnues passibles de la patente pour leurs économats ouverts aux agents et employés des réseaux, « au même titre que les so-

ciétés ou particuliers possédant des établissements, boutiques ou magasins similaires », sans qu'il y ait à faire état de ce que les compagnies ne cherchent pas à réaliser des bénéfices sur la vente des produits. (C. d'Etat 12 déc. 1924, Leb. 1.010.)

Elles sont également redevables, pour la fourniture de courant électrique à des tiers de la patente au titre d'exploitant d'une usine pour la production de l'énergie électrique (tableau C). C'est ce qu'a décidé l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 1911 (Leb. 812) pour la fourniture à la Société des Grands Magasins du Louvre qui exploite le Palais d'Orsay, du courant nécessaire à l'éclairage de cet hôtel. Le Conseil n'a pas tenu compte de ce que la Cie d'Orléans est propriétaire de l'hôtel du quai d'Orsay.

Par contre, l'accomplissement par une compagnie des diverses formalités en douane que peuvent comporter les marchandises transportées par elle, tout en étant considéré comme « un accessoire de la profession de concessionnaire de transport avec péage » ne constitue pas, selon l'arrêt du 5 décembre 1906 (Leb. 893), « une industrie distincte pouvant donner lieu à une imposition spéciale de patente ». C'est qu'en effet, comme le précise l'arrêt, « à défaut de stipulations contraires des propriétaires des marchandises transportées, les compagnies de chemin de fer sont tenues d'effectuer sous leur propre responsabilité les diverses formalités en douane que ces marchandises peuvent comporter ».

Cette décision est particulièrement intéressante parce qu'elle fait le départ entre les opérations qui constituent ou non une industrie annexe ou une opération accessoire au sens que nous avons attribué à cette expression. Il

n'y a opération accessoire proprement dite que si les actes de la compagnie ne rentrent pas nécessairement et obligatoirement dans l'exercice de sa profession d'entrepreneur de transport.

SECTION II

IMPOT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

L'article 59 de la loi du 25 juin 1920 a institué « un impôt sur le chiffre d'affaires faites en France par les personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent pour revendre, ou accomplissent des actes relevant des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux institué par le titre 1^{er} de la loi du 31 juillet 1917... » Les compagnies de chemins de fer, qui constituent des entreprises de transport visées par l'article 632 du Code de Commerce et figurent au tableau des coefficients applicables au chiffre d'affaires pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, auraient dû, pour toutes leurs opérations, tant principales qu'accessoires, tomber sous le coup de ces dispositions et être déclarées imposables par application de l'article 59 précité.

Mais l'article 60 a établi un certain nombre d'exonérations et a compris parmi elles dans son § 3 les « affaires exploitées par les exploitants de services publics concédés tenus d'appliquer des tarifs fixés et homologués par l'autorité publique et soumise à ces tarifs ».

Il résulte de ce dernier texte que les opérations des compagnies, tout du moins les opérations principales, c'est-à-dire celles qui sont effectuées en vertu de tarifs

fixés et homologués par le ministre des Travaux publics sont exonérées de l'impôt.

En doit-il être de même des autres, c'est-à-dire des opérations accessoires qui donnent lieu à des recettes provenant de l'application des traités dont les taxes ou redevances n'ont pas fait l'objet d'une homologation ministérielle ?

La question s'est posée pour la première fois à propos des éconômats du Mans. Les chemins de fer de l'Etat avaient prétendu échapper à l'impôt de la loi de 1920 parce que, d'une part, ils constituaient un service public exonéré par le § 3 de l'article 60, et que d'autre part, les ventes de denrées et marchandises consenties par leur économat étaient effectuées sans recherche d'aucun bénéfice.

L'arrêt du 26 juillet 1923 (Leb. p. 611) a considéré que la poursuite d'un bénéfice était indifférent au point de vue de l'application de l'impôt « lequel n'est pas établi, eu égard aux bénéfices réalisés, mais sur le montant total des transactions effectuées ». D'autre part, il a relevé que « les affaires d'achat et de vente de denrées et marchandises traitées par l'administration des chemins de fer de l'Etat par l'intermédiaire de la succursale du Mans et son économat, ne sont pas soumises à des tarifs fixés et homologués par l'autorité publique ; qu'ainsi le bénéfice des dispositions ci-dessus rappelées de l'art. 63, § 3, de la loi du 25 juin 1920 ne saurait être étendu à ces opérations ».

La question se posa de nouveau quelques années plus tard avec plus d'étendue à l'occasion des recettes accessoires des compagnies provenant de la location d'emplacements pour la publicité, des concessions pour la

vente des journaux, pour la location des oreillers et couvertures, pour l'exploitation des wagons-restaurants.

Les compagnies faisaient valoir notamment l'étroite connexité existant entre les opérations principales et accessoires, ces dernières n'étant autorisées qu'à raison de leur coopération à la bonne marche du service public. Dès lors, toutes devaient, disait-on, suivre le même sort et profiter de l'exonération de l'article 60 d'autant que toutes les recettes se trouvaient confondues dans un compte unique, le compte d'exploitation. Les compagnies faisaient valoir également que plusieurs de ces opérations, les concessions de publicité, de librairies, etc., ont, à raison des locations qu'elles supposent, un caractère immobilier exclusif de l'impôt en question.

Depuis l'arrêt précité de 1923, la question n'était plus entière ; et le Conseil d'Etat persistant dans sa jurisprudence, a jugé le 29 avril 1927 (Leb. p. 508), que, conformément à l'article 59, toutes les affaires traitées par les compagnies étaient en principe assujetties à la taxe ; que, si l'article 60, § 3, avait établi une exception en faveur de celles procédant de l'application de tarifs homologués, cette exception devait être interprétée restrictivement, et ne pouvait concerner les affaires procédant de l'application de traités prévoyant des redevances non soumises à l'homologation ministérielle. « Considérant, porte l'arrêt, que les affaires traitées par la Cie du chemin de fer de Paris à Orléans avec les concessionnaires d'emplacements destinés à l'affichage ou de location des oreillers et couvertures, ainsi qu'avec les locataires d'emplacement pour la vente, tant des livres que du tabac et de tous objets utiles aux voyageurs, affaires qui se rattachent à l'exercice de sa profession d'entrepreneur

de transport, ne sont pas soumises à des tarifs fixés ou homologués par l'autorité publique ; qu'ainsi le bénéfice des dispositions ci-dessus rappelées de l'art. 60, § 3, de la loi du 25 juin 1920 ne saurait être étendu à ces opérations ».

En ce qui concerne les buffets, les affaires faites par le gérant de la compagnie doivent être également déclarées passibles de l'impôt. (Réponse à M. Perreau, sénateur, *J. O.* du 15 déc. 1920.)

SECTION 3

IMPOTS SUR LES BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

Les Compagnies sont-elles passibles de l'impôt établi par la loi du 31 juillet 1917 frappant tous les revenus qui proviennent de l'exercice des professions industrielles et commerciales, y compris le produit de toutes opérations lucratives se rattachant à l'exercice de la profession. (Instruction ministérielle du 30 mars 1918, art. 10.) ?

En principe les compagnies, étant des sociétés commerciales, devraient être passibles de l'impôt. Mais, depuis la convention de 1921, la régime financier de leur exploitation s'oppose à leur assujettissement, et cela pour toutes leurs opérations tant accessoires que principales.

En effet, à la différence de la taxe sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les bénéfices industriels n'atteint pas les contribuables en tant qu'effectuant des opérations industrielles ou commerciales, mais en tant que réalisant des bénéfices sur ces opérations, bénéfices consti-

tués par un excédent de recettes nettes que s'approprie le commerçant ou l'industriel.

Or, depuis la convention du 28 juin 1921, il est impossible de dire que les grands réseaux réalisent des bénéfices proprement dits. En raison de la solidarité financière des réseaux, ceux qui ont réalisé des excédents de recettes n'en conservent pas la propriété et la disposition. Ils sont tenus de les verser au fonds commun en application des articles 13 et 15 de la convention. Les dividendes et les primes sont des charges légales des réseaux ; ils sont obligatoirement prélevés sur les recettes, indépendamment de toute idée de bénéfice et avant la fixation du solde du compte de liquidation de l'exercice.

Telle est l'opinion de M. le Commissaire du Gouvernement Josse qui, au sujet de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1930, s'exprimait en ces termes : « Nous ne pensons pas que, dans l'esprit des auteurs de la convention de 1921, la prime de gestion puisse être considérée comme un bénéfice. Trois distinctions nous servent de preuves. La prime de la compagnie se double d'une prime accordée au personnel qui est incontestablement un supplément de salaires. En second lieu, on a considéré (art. 14, al. 7) la prime elle-même du réseau et celle du personnel comme une dépense grevant l'exploitation du chemin de fer. En troisième lieu, le paiement des primes est garanti, même pour le réseau en déficit, puisque l'article 15 comprend dans son § e) les primes au nombre des prélèvements que chaque réseau est autorisé à effectuer sur les recettes brutes. Les primes de la convention de 1921 sont donc un salaire, une charge de l'exploitation plutôt qu'un bénéfice ».

Au surplus, il semble que le Conseil d'Etat se soit déjà prononcé dans le sens de la non-application de l'impôt sur les bénéfices industriels aux chemins de fer. Le 22 février 1929 (Leb. p. 233, 12^e espèce et Annales chemins de fer 1929, I, 102) il a décidé que l'accomplissement des formalités en douane, bien que n'étant pas un service obligatoire pour la compagnie, constituait un accessoire normal de la concession et une dépendance de l'exploitation et, dès lors, ne pouvait donner lieu à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Par cette décision, le Conseil d'Etat semble bien avoir jugé définitivement la question dans le sens de l'exonération des réseaux.

Vu :

Le Président de thèse :

MESTRE,

Vu :

Le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉDARRIDE. — Des chemins de fer au point de vue du transport des voyageurs et des marchandises. Paris, Marchal et Billard, 1876.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 11^e éd. Paris, Rousseau, 1926.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Code des transports de marchandises et voyageurs par chemins de fer. Paris, Pédone, 1883.
- GALLAND. — Des usines hydro-électriques alimentant des entreprises déclarées d'utilité publique. Paris, Sirey, 1930.
- HAURIU. — Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 11^e éd. Paris, Sirey, 1927.
- JOSSEMAND. — Les Transports. Paris, Rousseau, 1910.
- LALOU. — Responsabilité civile. Paris, Dalloz, 1928.
- LAMÉ-FLEURY. — Code annoté des chemins de fer en exploitation, 4^e éd. Paris, Chaix, 1905.
- MESTRE. — La Jurisprudence de la Houille blanche. Paris, Sirey, 1929.
- MITTRE (Victor). — Droit commercial de Chemin de fer. Paris, Berger-Levrault, 1912.
- PICARD. — Traité des Chemins de fer (4 tomes). Paris, Rothschild, 1887.
- PIOT (Gaston). — Extraits d'Annales des Chemins de fer et Tram. (années 1908-1909-1910-1913).

ROGER. — Nouveau manuel juridique des Transports. Paris, Rivière, 1932.

SARRUT. — Transport des marchandises par chemin de fer. Paris, Chaix, 1874.

THÉVENEZ. — Législation des chemins de fer. Paris, Rousseau, 1930.

Bulletin Annoté des Chemins de fer, 1880-1926. Paris, Chaix.

Annales des Chemins de fer et Tram., 1899-1931. Paris, Rousseau.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Notion juridique des diverses opérations accessoires des chemins de fer. Problèmes que soulève leur étude	5

TITRE I

CAPACITÉ DES COMPAGNIES POUR EFFECTUER DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

CHAPITRE PREMIER. — CONFLIT DES PRINCIPES.....	11
Section I. — <i>Arguments en faveur de la légalité des opérations accessoires</i>	11
A) Principe de la liberté du commerce et de l'industrie	11
B) Intérêt des usagers, des compagnies, de leur personnel	13
Section II. — <i>Objections à la légalité des opérations accessoires</i>	15
A) Domanialité publique	15
B) Principe de spécialité des personnes morales..	16
C) Constitution des Compagnies sous le régime antérieur à la loi du 24 juillet 1867 ..	18
D) Existence d'une concession de service public..	18
E) Risques financiers pour l'Etat	19
F) Risques pour les tiers	19
CHAPITRE II. — SOLUTION DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE ET CIVILE	20
Section I. — <i>Domanialité publique</i>	20
Section II. — <i>Théorie de l'accessoire</i>	24
A) Premières applications jurisprudentielles de la théorie de l'accessoire	25

	Pages
B) Interdiction des ventes de charbon	28
C) Liberté d'exploitation des buffets et hôtels terminus	29
D) Légalité d'autres opérations accessoires	36
CHAPITRE III. — CRITIQUES DE LA THÉORIE DE L'ACCESSOIRE ET SANCTIONS	43
Section I. — <i>Critiques de la théorie de l'accessoire...</i>	43
Section II. — <i>Sanctions au cas où les compagnies excéderaient les limites de leurs droits</i>	45
A) De la nullité	45
B) Des sanctions prononcées par l'Etat	47
C) De l'action en indemnité des tiers lésés	48

TITRE II

DES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

CHAPITRE PREMIER. — CLASSEMENT DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES	51
CHAPITRE II. — OPÉRATIONS FAITES DANS L'INTÉRÊT DES VOYAGEURS	54
Section I. — <i>Des concessions de buffets et hôtels-terminus</i>	54
Section II. — <i>Des librairies des gares</i>	59
Section III. — <i>Des installations d'appareils automatiques. Locations d'oreillers, couvertures, etc.</i>	64
Section IV. — <i>Des services automobiles</i>	65
A) Services de transport pour marchandises	65
B) Services de correspondance pour voyageurs..	68
C) Services touristiques	71
CHAPITRE III. — OPÉRATIONS EFFECTUÉES DANS L'INTÉRÊT DES COMPAGNIES ET DE LEUR PERSONNEL	72
Section I. — <i>Locations du domaine public</i>	73
§ 1. — Publicité	73

	Pages
§ 2. — Locations de parcelles du domaine public à des commerçants ou à des indus- triels	78
§ 3. — Utilisation de l'espace aérien au-dessus des voies ferrées	80
Section II. — <i>Opérations effectuées par les Compagnies en tant que sociétés commerciales</i> ..	81
§ 1. — Ventes des sous-produits de l'exploitation.	82
§ 2. — Ventes d'excédents de charbon et d'eau..	83
§ 3. — Vente et transport d'énergie électrique ..	84
A) Electrification des réseaux par le procédé de la concession d'usines hydrauliques ...	86
B) Electrification des réseaux par le procédé d'achats de courant à des tiers	90
C) Vente d'excédents d'énergie électrique	91
D) Transport d'énergie pour le compte de tiers..	92
Section III. — <i>Opérations effectuées dans l'intérêt du personnel des réseaux</i>	94
§ 1. — Cités ouvrières	94
§ 2. — Locations d'immeubles pour le logement des agents	97
§ 3. — Economats	99
§ 4. — Subventions à des œuvres sociales	102

TITRE III

POUVOIRS DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

CHAPITRE PREMIER. — POUVOIRS GÉNÉRAUX DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES OPÉRATIONS ACCESSOIRES	105
CHAPITRE II. — POUVOIRS PARTICULIERS DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS ACCESSOIRES EF- FECTUÉES PAR LES COMPAGNIES	113
Section I. — <i>Opérations faites dans l'intérêt des voya- geurs</i>	115

	Pages
§ 1. — Buffets et hôtels-terminus.....	115
§ 2. — Librairies des gares, appareils automa- tiques, etc.	121
§ 3. — Services de camionnage et de transports de voyageurs. Sociétés filiales de trans- ports automobiles	123
Section II. — <i>Opérations faites dans l'intérêt des Com- pagnies et de leur personnel</i>	126
§ 1. — Locations du domaine public	126
§ 2. — Opérations effectuées par les Compagnies comme sociétés commerciales	130
§ 3. — Opérations effectuées dans l'intérêt du per- sonnel des réseaux	137

TITRE IV

RÉGIME FISCAL DES OPÉRATIONS ACCESSOIRES

Section I. — <i>Contribution des patentes</i>	141
Section II. — <i>Impôt sur le chiffre d'affaires</i>	145
Section III. — <i>Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux</i>	148
BIBLIOGRAPHIE	151

LES PRESSES MODERNES

45, Rue de Maubeuge, 45

——— PARIS (IX^e) ———

